

II. Aufgabenwahrnehmung des italienischen Rechnungshofes und der Staatsanwaltschaft

Das Haftungs- und das Rechnungslegungsverfahren des italienischen Rechnungshofs¹

Andrea Lupi

I. Einleitende Bemerkungen

Das Thema des vorliegenden Beitrags deckt sich mit der Geschichte des italienischen Rechnungshofs (im Folgenden: Rechnungshof) und mit der Geschichte Italiens. Der Rechnungshof hat die Monarchie der Savoyer-Dynastie, die faschistische Diktatur, die Schrecken und Verwüstungen des Zweiten Weltkriegs und die Italienische Republik durchlaufen, die ihn nach einer langen Debatte in der Verfassungsgebenden Versammlung mit keineswegs vorgezeichnetem Ausgang als Sondergerichtsbarkeit beibehalten hat. Der Rechnungshof ist nun sowohl ein Hilfsorgan der Regierung, das gemäß Art 100 Abs 2 italienische Verfassung (Verf) eine neutrale und unparteiische präventive Kontrolle der Rechtmäßigkeit über die Regierungs-handlungen und eine nachprüfende Kontrolle der Finanzgebarung des Staates (und der vom Staat geförderten Körperschaften) ausübt als auch ein Gericht mit der Zuständigkeit auf dem Gebiet des öffentlichen Rechnungswesens und der anderen durch das Gesetz bezeichneten Sachgebiete laut Art 103 Abs 2 Verf.

Der Rechnungshof war das erste Gericht im vereinigten Italien. Er wurde auf Veranlassung von *Cavour*² eingerichtet, der – wie auf unserer institutionellen Website nachzulesen – fest an die „absolute Notwendigkeit, die Vorab- und Nachkontrolle bei einem unabsetzbaren Gerichtsorgan anzusiedeln“³ glaubte. Er erlebte jedoch die Verabschiedung des entsprechenden

1 Der Beitrag wurde in italienischer Sprache verfasst und von *Philippe Rossi* und *Esther Happacher* übersetzt.

2 AdÜ: *Camillo Benso Graf von Cavour* (1810-1861) war Ministerpräsident des Königreichs Sardinien und später Ministerpräsident des Königreichs Italien und spielte im Einigungsprozess Italiens eine maßgebliche Rolle.

3 Der italienische Originaltext lautet: „Assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile“.

Gesetzes Nr 800 vom 14.08.1862⁴ nicht mehr, weil er ein Jahr zuvor gestorben war, als die Einigung Italiens gerade verkündet worden war.

In jenem Gesetz war das Haftungsverfahren noch nicht vorgesehen, jedoch bereits das Rechnungslegungsverfahren. Art 33 Gesetz Nr 80/1862 sah nämlich vor, dass „der Rechnungshof über Rechtsprechungsbefugnis im Bereich der Rechnungslegung der Schatzmeister, Einnehmer, Kassierer und Rechnungsführer, die mit der Einhebung, Auszahlung, Aufbewahrung und Verwaltung öffentlicher Gelder oder der Verwahrung von Wertgegenständen und Gütern im Eigentum des Staates beauftragt sind“ verfügt.⁵ Das Verfahren unterschied sich nicht wesentlich vom heutigen Verfahren.

II. Das Haftungsverfahren

A. Vorbemerkung

Vorausgeschickt, dass der Umfang des vorliegenden Beitrags eine umfassende Darstellung des Haftungs- und Rechnungslegungsverfahrens nicht zulässt, sollen einige Überlegungen zu wesentlichen Begriffen angestellt werden.

Im Italienischen wird das Haftungsverfahren als *giudizio di responsabilità* bezeichnet, wobei *responsabilità* „Verantwortung“ bedeutet. Der Verantwortliche ist folglich derjenige, der im Mittelpunkt des Verfahrens steht. Vom lateinischen *respondere* abgeleitet, ist es derjenige, der antwortet, der widerspricht, womit vor allem ein verfahrensmäßiger Aspekt angesprochen ist. Im Lateinischen handelt es sich auch um die dritte Person Plural des defektiven Verbs *verare*, was so viel bedeutet wie „die Wahrheit sagen“, was das Eingeständnis der Verantwortung bzw die Notwendigkeit für den Verantwortlichen, die Wahrheit zu sagen und damit den inhaltlichen Aspekt betrifft.

4 Legge 14 agosto 1862, n.800, Per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia, GA Nr 214 vom 10.09.1862.

5 Der Originaltext lautet: „La Corte dei conti giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato“.

B. Merkmale der verwaltungsrechtlichen Haftung

2016 wurde fast 70 Jahre nach dem Inkrafttreten der republikanischen Verfassung und damit der Artikel, die sich mit dem Rechnungshof befassen, insbesondere dem bereits erwähnten Art 103 Verf, mit dem Gesetzesvertretenden Dekret Nr 174 vom 26.08.2016⁶ die Prozessordnung des Rechnungshofs verabschiedet.

Es handelt sich um ein überwiegend verfahrensbezogenes Gesetzesbuch, ausgenommen vielleicht die ersten beiden Artikel, die sich mit dem Bereich und der Wirksamkeit der Gerichtsbarkeit befassen.

Die materiellen Vorschriften zum Rechnungshof und seinen Zuständigkeiten sind hingegen im Gesetz Nr 20 vom 14.01.1994⁷ enthalten.

Art 1 Gesetz Nr 20/1994 führt die Merkmale der Haftung auf:

- Sie ist persönlich, beschränkt auf vorsätzliche und grob fahrlässige Handlungen und Ermessensentscheidungen sind in der Sache unanfechtbar.
- Sie kann auf die Erben nur bei ungerechtfertigter Bereicherung des Rechtsvorgängers und daraus folgender ungerechtfertigter Bereicherung der Erben selbst übertragen werden.
- Sie weist eine fünfjährige Verjährungsfrist auf, die mit dem Tag beginnt, an dem die schädigende Handlung eingetreten ist, oder bei vorsätzlicher Verheimlichung des Schadens mit dem Tag der Entdeckung. Ist die Verjährung für den Schadenersatzanspruch aufgrund der unterlassenen oder verspäteten Anzeige des Ereignisses eingetreten, so haften die Personen, die die Anzeige unterlassen oder verzögert haben, für den Schaden zum Nachteil der öffentlichen Hand. In diesen Fällen kann die Klage innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf der Verjährungsfrist erhoben werden.

Die Bestimmung enthält auch spezifische Ausnahmen in Bezug auf das Vorliegen des subjektiven Elements und insbesondere in Bezug auf das vorsätzliche Fehlverhalten. Um letzteres zu belegen, ist der Nachweis der Vorsätzlichkeit der schädigenden Handlung erforderlich. Im Bereich der Fahrlässigkeit ist eine grobe Fahrlässigkeit ausgeschlossen, wenn die schä-

⁶ Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, Ord Beiblatt Nr 41 zum GA Nr 209 vom 07.09.2016.

⁷ Legge 14 gennaio 1994, n. 20, Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, GA Nr 10 vom 14.01.1994.

digende Handlung auf den Erlass eines Aktes zurückzuführen ist, der während der *ex ante*-Kontrolle der Rechtmäßigkeit mit Sichtvermerk versehen und registriert worden war, freilich nur hinsichtlich der Elemente, die in der Ausübung der Kontrolle berücksichtigt wurden. Die grobe Fahrlässigkeit und jegliche sich daraus ergebende Haftung sind jedenfalls gänzlich ausgeschlossen, wenn die schädigende Handlung auf Dekrete zurückzuführen ist, die die vorzeitige Beendigung von auf Autobahnkonzessionen beruhenden Verhältnissen, aus welchem Grund auch immer, festlegen. Bedingung für diesen Ausschluss ist, dass die genannten Dekrete vom Rechnungshof im Rahmen der Präventivkontrolle der Rechtmäßigkeit auf Antrag der verfahrensführenden Verwaltung mit dem Sichtvermerk versehen und registriert wurden.

Die Bestimmung nennt auch objektive und subjektive Umstände, oder besser gesagt, Bewertungen, die der Richter vorzunehmen hat, um die Haftung gegebenenfalls zu begrenzen oder um den Schaden neu zu bestimmen.

Zunächst muss der Rechnungshof unbeschadet seiner Herabsetzungsbefugnis⁸ die Vorteile berücksichtigen, die die Verwaltung, der die Bediensteten angehören, oder eine andere Verwaltung oder die Allgemeinheit als Folge des Verhaltens der Verwalter oder der öffentlichen Bediensteten, die dem Haftungsverfahren unterliegen, in jedem Fall erlangt hat.

Bei Beschlüssen von Kollegialorganen haften zudem ausschließlich diejenigen, die für die Annahme des entsprechenden Beschlusses gestimmt haben. Bei Handlungen, die in den Zuständigkeitsbereich technischer Ämter oder von Verwaltungsämtern fallen, erstreckt sich die Haftung nicht auf die Organwalter politischer Organe, die diese in gutem Glauben gebilligt bzw ihre Ausführung genehmigt oder zugelassen haben.

Außerdem gibt es eine durch das Anti-Korruptionsgesetz Nr 190 vom 06.11.2012⁹ in das Gesetz Nr 40/1994 eingefügte Bestimmung,¹⁰ die vorsieht, dass vorbehaltlich eines etwaigen Gegenbeweises der Schaden für das Ansehen der öffentlichen Verwaltung, der sich aus der Begehung einer mit rechtskräftigem Urteil festgestellten Straftat gegen dieselbe öffentliche Verwaltung ergibt, in Höhe des doppelten Geldbetrags oder des Vermögenswertes anderer Vorteile, die die Mitarbeiterin bzw der Mitarbeiter unrechtmäßig erhalten hat, festgelegt ist.

8 AdÜ: Die Herabsetzungsbefugnis betrifft die Möglichkeit des Rechnungshofs, nach Feststellung der Verantwortlichkeit den Schaden ganz oder nur teilweise anzulasten.

9 Legge 6 novembre 2012, n.190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, GA Nr 265 vom 13.II.2012.

10 Art 1-sexies Gesetz Nr 40/1994, eingefügt durch Art 1 Abs 62 Gesetz Nr 190/2019.

Die wichtigste Bestimmung ist mE jedoch Art 1 Abs 4 Gesetz Nr 20/1994, wonach „der Rechnungshof über die verwaltungsrechtliche Haftung von Beamten und Bediensteten auch dann entscheidet, wenn der Schaden anderen Verwaltungen oder öffentlichen Einrichtungen als denen, denen diese angehören, durch Handlungen entstanden ist, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begangen wurden“¹¹

Bis 1994 enthielten Art 18 ff DPR Nr 3 vom 10.01.1957¹² (Einheitstext der Bestimmungen über die Ordnung der Staatsbediensteten) die Regelung der Haftung, zumindest in Bezug auf die Staatsbediensteten. Die Bediensteten der örtlichen Körperschaften waren lange Zeit von der Gerichtsbarkeit des Rechnungshofes ausgeschlossen und die Verfassungsbestimmungen über die Regionen wurden erst Anfang der 1970er-Jahre umgesetzt.

In diesen Bestimmungen wurde eine Haftung vertraglicher Art verankert, die auf dem Arbeitsverhältnis des Arbeitnehmers mit der geschädigten Verwaltung beruht. So sieht etwa Art 18 DPR Nr 3/1957 vor, dass „der Bedienstete der staatlichen Verwaltungen, einschließlich derjenigen mit eigenständiger Ordnung, verpflichtet ist, den Verwaltungen den Schaden zu ersetzen, der diesen durch die Verletzung von Dienstpflichten entstehen“¹³. Art 19 DPR Nr 3/1957 sieht vor, dass der Bedienstete der Rechtsprechung des Rechnungshofs in der in den einschlägigen Gesetzen vorgesehenen Weise unterliegt. Es wurde also auf Art 1218 ZGB (der die Haftung des Schuldners regelt) verwiesen, in dem es heißt: „Der Schuldner, der die geschuldete Leistung nicht gehörig erbringt, ist zum Schadenersatz verpflichtet, wenn er nicht beweist, dass die Nichterfüllung oder die Verspätung durch Unmöglichkeit der Leistung verursacht worden ist, die auf einen von ihm nicht zu vertretenden Grund zurückgeht“¹⁴. Die Verjährungsfrist für diese Art der Haftung beträgt zehn Jahre.

11 Der Originaltext lautet: „La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge“.

12 Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n.3, Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, Ord Beiblatt Nr 2 zum GA Nr 22 vom 25.01.1957.

13 Der Originaltext lautet: „L'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio“.

14 Der Orginaltext lautet: „Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo

C. Die Änderungen durch das Gesetz Nr 20/1994

Art 1 Abs 4 Gesetz Nr 20/1994 hat das Wesen der verwaltungsrechtlichen Haftung grundlegend verändert. Mit der Möglichkeit, auch für Schäden haftbar gemacht zu werden, die anderen öffentlichen Verwaltungen als derjenigen, der man angehört, zugefügt wurden, ist die wesentliche Voraussetzung eines „vertraglichen“ Arbeitsverhältnisses für eine Haftungsklage durch den Staatsanwalt am Rechnungshof endgültig weggefallen.

Es ist jedoch erforderlich, dass ein Dienstverhältnis iW zwischen dem Schädiger und der geschädigten Verwaltung besteht. Die Rechtsprechung des Kassationsgerichtshofs, der in unserem System die maßgebliche Instanz für die Rechtsprechung ist, hat mehrfach bekräftigt, dass „im Bereich der Haftung für Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand das Bestehen einer funktionalen Beziehung zwischen dem Verursacher der rechtswidrigen Handlung, die einen Vermögensschaden verursacht hat, und der öffentlichen Körperschaft, die den Schaden erlitten hat, als Voraussetzung für die Formulierung eines Vorwurfs der Verwaltungshaftung nicht nur dann erkennbar ist, wenn zwischen den beiden Subjekten ein Arbeitsverhältnis im engeren und eigentlichen Sinne besteht, sondern auch dann, wenn ein Dienstverhältnis im weiteren Sinne vorliegt, d.h. wenn die verantwortliche Person in die Lage versetzt wird, aktiv an der Verwaltungstätigkeit der handelnden öffentlichen Körperschaft mitzuwirken“.¹⁵

Daher ist die Bezugsnorm nicht mehr Art 1218 ZGB, sondern Art 2043 ZGB („Schadenersatz wegen einer unerlaubten Handlung“), der die Generalklausel für die außervertragliche Haftung darstellt. Die Bestimmung besagt, dass „jedwede vorsätzliche oder fahrlässige Handlung, die einem anderen einen rechtswidrigen Schaden zufügt, denjenigen verpflicht-

è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile“.

15 Kassationsgerichtshof, Vereinigte Zivilsektionen Nr 6022/2016. Der Originaltext lautet: „In tema di responsabilità per danno erariale, l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale e l'ente pubblico che il danno subisce, quale presupposto per la formulazione di un addebito di responsabilità amministrativa è individuabile non solo quando tra i due soggetti intercorra un rapporto di impiego in senso proprio e ristretto, ma anche quando sia comunque individuabile un rapporto di servizio in senso lato, tale cioè da collocare il soggetto preposto in posizione di attivo compartecipe dell'attività amministrativa dell'ente pubblico preponente“ (Corte di Cassazione Sezioni Unite civili n. 6022/2016).

tet, der sie begangen hat, den Schaden zu ersetzen“¹⁶ Diese Bestimmung ist fast identisch mit Art 1382 des französischen Bürgerlichen Gesetzbuchs und ähnelt § 1295 des österreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs (ABGB),¹⁷ der wie folgt lautet: „Jedermann ist berechtigt, von dem Schädiger den Ersatz des Schadens, welchen dieser ihm aus Verschulden zugefügt hat, zu fordern; der Schaden mag durch Übertretung einer Vertragspflicht oder ohne Beziehung auf einen Vertrag verursacht worden sein“. Während das österreichische ABGB beide Haftungsarten in einer einzigen Vorschrift nennt, bezieht sich das ZGB in den beiden soeben zitierten Bestimmungen zum einen auf den Schädiger (den Schuldner) und zum anderen auf das mit der Haftungsklage zu erreichende Ergebnis, dh den Schadenersatz, ein Wort, das im Italienischen (*risarcimento*) vom lateinischen Verb *sarcire* abgeleitet ist und in seiner ersten Bedeutung das Ausbessern, Flicken bedeutet (das Partizip II des Verbs lautet nämlich *sartum*). Vielleicht, weil es ursprünglich dazu gedacht war, die Reparatur einer Sache der Entschädigung mit Geldbeträgen vorzuziehen. Für diese Art der Haftung gilt eine fünfjährige Verjährungsfrist.

Abgesehen vom allgemeinen Verweis auf die außervertragliche Haftung, dem Erfordernis der unabdingbaren Voraussetzung eines ungerechtfertigten Schadens und des subjektiven Elements sowie des Zusammentreffens der Verjährungsfrist unterscheidet sich die beim Rechnungshof erhobene verwaltungsrechtliche Haftungsklage natürlich grundlegend von der Klage gemäß Art 2043 ZGB.

Zunächst ist, wie bereits erwähnt, das Bestehen eines Dienstverhältnisses zwischen dem Urheber des Schadens und der geschädigten Verwaltung wie oben beschrieben unabdingbar; darüber hinaus ist als subjektives Element neben dem Vorsatz auch grobe Fahrlässigkeit erforderlich. Der Verfassungsgerichtshof erklärte die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 20/1994, geändert durch das Gesetz Nr 639 vom 20.12.1996,¹⁸ das die Haftung auf grobe Fahrlässigkeit beschränkte, für unbegründet und stellte fest, dass „die Vorschrift in der Kombination von auf den Schadenersatz bezogenen und abschreckenden Elementen, die das hier zu prüfende Insti-

16 Der Originaltext lautet: „Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno“.

17 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen [sic!] Monarchie, JGS 946/1811 idF BGBl I 33/2024.

18 Legge 20 dicembre 1996, n.639, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti, GA Nr 299 vom 21.12.1996.

tut kennzeichnen, dem Zweck entspricht zu bestimmen, welcher Anteil des Risikopotential der Tätigkeit vom Apparat und welcher vom Beschäftigten zu tragen ist. Gesucht wird dabei ein Gleichgewicht, das die Aussicht auf Haftung für die öffentlichen Bediensteten und die Verwaltungsangestellten zu einem Anreiz und nicht zu einer Abschreckung macht“.¹⁹ In weiterer Folge soll betont werden, dass dieses Gleichgewicht in letzter Zeit nicht mehr als ausreichend angesehen wurde, um ein Tätigwerden der Beschäftigten (und der öffentlichen Verwalter) zu befördern, was mit der Pandemie und später mit dem Eintreffen der Mittel aus dem gesamtstaatlichen Wiederaufbaufonds zusammenfiel.

D. Die Rolle der Staatsanwaltschaft

Die Unterschiede zwischen der Klage zur verwaltungsrechtlichen Haftung am Rechnungshof und der Zivilklage auf Schadenersatz wegen einer rechtswidrigen Handlung treten jedoch vor allem in verfahrensrechtlicher Hinsicht hervor. Während letztere nämlich vom Geschädigten gegen den Schädiger erhoben wird, wird erstere nicht von der geschädigten Verwaltung, sondern von der Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof erhoben. Dabei handelt es sich um eine neutrale und unparteiische Instanz, die die Rechtsprechungstätigkeit vorantreibt, aber auch an bestimmten speziellen Kontrollentscheidungen wie der Kontrolle über die Rechnungslegung der Regionen und der Kontrolle über die Rechnungslegung des Staates teilnimmt. Der Staatsanwalt am Rechnungshof ist nicht der Vertreter oder Verfahrensvertreter der geschädigten Verwaltung, sondern vertritt die Rechtsordnung und handelt ausschließlich zum Schutz der allgemeinen Werte und Interessen. Bei jeder rechtsprechenden Sektion des Rechnungshofs ist eine Regionalstaatsanwaltschaft eingerichtet.

Der Generalstaatsanwalt hingegen koordiniert die Tätigkeit der regionalen Staatsanwälte und regelt auch etwaige territoriale Zuständigkeitskonflikte in der Ermittlungsphase.

¹⁹ VfGH Urteil Nr 371/1998, RE RZ 6. Der Originaltext lautet: „Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l’istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell’attività debba restare a carico dell’apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo.“

Außerdem üben alle bei der Generalstaatsanwaltschaft tätigen Angehörigen des Richterstandes²⁰ staatsanwaltliche Funktionen bei Haftungsverfahren in der Berufungsinstanz aus. Ihnen kommen auch Funktionen zu in Bezug auf: Berufungen vor den Vereinigten Sektionen des Kassationsgerichtshofs „ausschließlich aus Gründen, die die Zuständigkeit betreffen“²¹, gemäß Art 111 Abs 8 Verf; Verfahren vor den Vereinigten Rechtsprechungssektionen, die Zuständigkeitskonflikte und grundsätzliche Fragen betreffen, die von den Berufungsgerichten, vom Präsidenten des Rechnungshofs oder auf Antrag des Generalstaatsanwalts vorgelegt werden; Verfahren in einziger Instanz vor den Vereinigten Sektionen in besonderer Zusammensetzung über Rekurse im Bereich von Plänen zum Ausgleich der öffentlichen Finanzen der Gebietskörperschaften und der Zulassung zum Rotationsfonds zur Gewährleistung der finanziellen Stabilität der örtlichen Körperschaften; Verfahren im Bereich der Bestandaufnahme der öffentlichen Verwaltungen durch das Zentralinstitut für Statistik (ISTAT); Verfahren im Bereich der Zertifizierung der Kosten des Abkommens für die Arbeit bei Opern- und Orchesterstiftungen; Verfahren im Bereich Rechnungslegung der Fraktionen der Regionalräte; Verfahren im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens und im Fall der Anfechtung von Beschlüssen der regionalen Kontrollsektionen; Verfahren in weiteren vom Gesetz vorgesehenen Bereichen. In Bezug auf Verfahren vor der zentralen Rechtsprechungssektion sind sie zuständig für: Haftungsverfahren in der Berufungsinstanz; Verfahren auf Antrag einer Partei und als öffentliche „Partei“, die zum Schutz der Interessen des Gesetzes eingreift; Rechnungslegungsverfahren zulasten von Rechnungsführern; Verfahren in Rentensachen bei etwaiger Hinterlegung eines „Rekurses im Interesse des Gesetzes“. Weiters sind sie zuständig für Verfahren vor den Vereinigten Sektionen in Kontrollfunktion und zwar im Rahmen der jährlichen Kontrolle über die Rechnungslegung des Staates; ebenso nehmen sie an den Sitzungen der Vereinigten Sektionen in beschließender, Kontroll- und Beratungsfunktion sowie in berichtender Funktion gegenüber dem Parlament und der Regierung teil.

20 AdÜ: In der italienischen Rechtsordnung gehören sowohl die Richter als auch die Staatsanwälte zum Richterstand (*magistratura*) und werden deshalb als *magistrati* bezeichnet, sie genießen dieselben verfassungsrechtlichen Garantien der Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit (vgl Art 107 Verf).

21 Der Originaltext lautet: „per i soli motivi inerenti alla giurisdizione“.

E. Das Verfahren

Mit der Prozessordnung des Rechnungshofes wurde die gesamte Ermittlungsphase der regionalen Staatsanwaltschaften verfahrenstechnisch geregelt und es wurden bestimmte Regeln zum Schutz der Personen, gegen die ermittelt wird, aufgenommen. Insbesondere sieht Art 65 GvD Nr 174/2016 vor, dass fehlende Begründungen der Ermittlungsakten des Staatsanwalts oder Scheinbegründungen Nichtigkeitsgründe für die Ermittlung und die darauffolgenden Handlungen darstellen. Dies gilt auch für Vernehmungen, die gegen die Vorgaben von Art 60 Abs 4 GvD Nr 174/2016 verstossen, welcher vorsieht, dass die vernommene Person auf eine mögliche Haftung, die für sie infolge der Vernehmung entstehen könnte, hinzuweisen ist; falls sie trotzdem antworten will, kann sie einen Verteidiger ihres Vertrauens beziehen.

Zu den Ermittlungshandlungen, die den Staatsanwälten im Rahmen der Ermittlung zusätzlich zu den idR an die Finanzwache delegierten Handlungen zur Verfügung stehen (es werden aber auch andere Organe der Gerichtspolizei wie die Carabinieri und die Staatspolizei für Ermittlungen herangezogen), gehören: die Vorlage von Dokumenten, die bereits erwähnten persönlichen Anhörungen von informierten Personen, Inspektionen und Ermittlungen, die Beschlagnahme von Dokumenten sowie Sachverständigungsgutachten.

Am Ende der Ermittlungsphase stellt der regionale Staatsanwalt das Verfahren ein, wenn er feststellt, dass eine der Voraussetzungen für die Klage (Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit und Schaden) nicht vorliegt oder wenn er feststellt, dass kein Kausalzusammenhang zwischen der Handlung oder der Unterlassung durch den mutmaßlichen Verantwortlichen und dem Schaden besteht. Stellt er hingegen fest, dass die Voraussetzungen und der Kausalzusammenhang bestehen, stellt er den mutmaßlichen Verursachern eine Aufforderung zur Stellungnahme zu. Erachtet der Staatsanwalt auch in diesem Fall die Belege und die mit ihnen zusammen eingereichten Unterlagen als ausreichend, um die Haftungsvermutung zu widerlegen, verfügt er die Archivierung und teilt dies den mutmaßlichen Verantwortlichen mit. Andernfalls erlässt er die Klageschrift.²²

An dieser Stelle ist zu betonen, dass es leicht ist, Ähnlichkeiten zwischen der Voruntersuchungsphase des Haftungsverfahrens und dem Strafverfahren zu erkennen: die Klage durch einen öffentlichen Kläger, die Ermitt-

²² Zu dieser Phase siehe näher den Beitrag von *Gianluca Albo* in diesem Band.

lungsphase mit Hilfe der Gerichtspolizei, der Erlass eines Akts, der die Ermittlungsphase abschließt (die Aufforderung zur Stellungnahme). Im Gegensatz zum strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gibt es im Vorverfahren des Rechnungshofs jedoch keinen Richter, der die eigentlichen Ermittlungen überwacht (den Richter für Voruntersuchungen) und der nicht nur über Anträge auf Untersuchungshaft entscheidet, sondern auch über Anträge auf Einstellung des Verfahrens und natürlich über Anträge auf Einleitung des Hauptverfahrens.

In der vorprozessualen Phase des Verfahrens wird das Gericht (die regionale Rechtsprechungssektion) nur bei der Beschwerde gegen die *ante causam*-Beschlagnahme und im Fall einer Beantragung der Verlängerung der Frist für die Einreichung der Vorladung durch den Staatsanwalt, die 120 Tage nach Ablauf der Frist für die Einreichung der Stellungnahme beträgt, tätig, um weitere Ermittlungen aufgrund neuer Tatsachen, die sich aus den Stellungnahmen der aufgeforderten Parteien ergeben haben, durchführen zu können.

Mit der Einreichung der Klageschrift durch den regionalen Staatsanwalt wird das Verfahren eingeleitet. Die Klageschrift muss neben den zur Identifizierung der Beklagten und der geschädigten Verwaltung erforderlichen Angaben die Darlegung des Sachverhalts, der Gegenstand der Klage ist, sowie die rechtliche Begründung enthalten, die das Vorliegen des Schadens und die Verantwortung der vorgeladenen Parteien darzustellen hat, unter Angabe der Beweismittel und Beifügung der Unterlagen, die die Begründetheit der Klage belegen.

In der Klageschrift beantragt der Staatsanwalt außerdem beim Präsidenten der zuständigen Rechtsprechungssektion die Festsetzung einer Verhandlung zur Erörterung des Verfahrens.

Da es sich um ein rein auf Dokumenten beruhendes Verfahren handelt, das sich im Wesentlichen auf Tatsachen und die Darstellung der Parteien bezieht, ergeht die Entscheidung in den allermeisten Fällen nach einer einzigen Verhandlung. Das Verfahren über die verwaltungsrechtlich-buchhalterische Haftung ist sicherlich das schnellste Verfahren im italienischen Rechtssystem. Nur selten vergehen mehr als zwei Jahre von der Einreichung der Klageschrift bis zur Veröffentlichung des erstinstanzlichen Urteils. In der Regel wird das Urteil, auch aufgrund der Rückstände in den einzelnen regionalen Abteilungen, in weniger als einem Jahr verkündet.

Die Prozessordnung des Rechnungshofes sieht sowohl in der ersten als auch in der zweiten Instanz ein alternatives Verfahren zum ordentlichen Verfahren vor, um die Gerichtsbarkeit in Sachen Haftung zu entlasten

und zu gewährleisten, dass die der öffentlichen Hand geschuldeten Beträge sicher und sofort eingenommen werden. Um das Verfahren zu definieren, darf der vom Beklagten vorgeschlagene Betrag in der ersten Instanz nicht mehr als 50 % und in der zweiten Instanz nicht weniger als 70 % der Entschädigungsforderung des Staatsanwaltes betragen. Eine weitere wesentliche Voraussetzung für den Abschluss des Verfahrens im abgekürzten Verfahren ist die übereinstimmende Stellungnahme der Staatsanwaltschaft zum Antrag.

Die Rechtsprechung hat klargestellt, dass für den Zugang zum alternativen Verfahren erforderlich ist, dass sich der Sachverhalt nicht auf eine ungerechtfertigte Bereicherung des mutmaßlichen Täters bezieht. Mit anderen Worten: Selbst in Fällen, in denen das aufgeworfene subjektive Element ein vorsätzliches Fehlverhalten ist, kann das abgekürzte Verfahren in Anspruch genommen werden, wenn keine ungerechtfertigte Bereicherung vorliegt.

Für Beträge unter 10.000 Euro sieht die Prozessordnung des Rechnungshofes ein Mahnverfahren vor, bei dem der Richter (der Präsident oder dessen Beauftragter) per Dekret den an die Staatskasse zu zahlenden Betrag festlegen kann.

In Art 1 Prozessordnung des Rechnungshofs heißt es: „Die Gerichtsbarkeit des Rechnungshofs umfasst [...] Verfahren betreffend die verwaltungsrechtliche Haftung für Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand.“²³ Dies bestätigt das oben Gesagte, dass das Verfahren über die verwaltungsrechtliche Haftung vor den rechtsprechenden Sektionen des Rechnungshofs ein Verfahren über Schadenersatz ist. In den Fällen ungerechtfertigter Bereicherung handelt es sich um ein Verfahren, das auf die Rückerstattung abzielt, und auf das weder die Bestimmungen der Prozessordnung über das alternative Verfahren noch die Ausübung der Herabsetzungsbefugnis angewendet werden können, die dem Gericht zusteht, um eine Abstufung des Schadensumfangs vorzunehmen, den der haftbar gemachte Beklagte aufgrund des Vorliegens von Umständen zu tragen hat, die subjektiver Natur sein können, die sich jedoch, wie bereits erwähnt, nicht auf das Element der Schuld oder des Vorsatzes beziehen dürfen, oder die objektiver Natur sind.

Der Gesetzgeber sieht für bestimmte Fälle von Verstößen gegen Rechtsvorschriften die Verhängung von Geldbußen gegen die Verantwortlichen

²³ Der Originaltext lautet: „La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi [...] di responsabilità amministrativa per danno all’erario“.

vor. Für solche Fälle sieht die Prozessordnung ein Verfahren vor einem Einzelrichter vor, der im Voraus vom Sektionspräsidenten benannt wird.²⁴

Bei der Berufung in Haftungsfragen handelt es sich um ein zweitinstanzliches Verfahren, das die vom erstinstanzlichen Gericht getroffenen Entscheidungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht in vollem Umfang betrifft, wobei die Berufung selbst in diesem Fall sowohl aus rechtlichen als auch aus tatsächlichen Gründen umfassend zugelassen ist, natürlich innerhalb der von den Parteien mit der Berufungsbegründung und den entsprechenden Einwänden festgelegten Grenzen. Die dritte Instanz ist hingegen nicht zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit, sondern – wie bereits erwähnt – ausschließlich für Fragen über die Zuständigkeit vorgesehen. Die Berufung setzt die Vollstreckung des erstinstanzlichen Urteils aus.

III. Das Rechnungslegungsverfahren

Das Rechnungslegungsverfahren stellt den historischen und grundlegenden Kern der Zuständigkeit des Rechnungshofs dar, von dem sich der Name der Einrichtung ableitet. Durch dieses Verfahren soll eine objektive Garantie für die ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Mittel in Umsetzung von Art 103 Verf sichergestellt werden. Unter denjenigen, die Geldmittel verwalten, gibt es diejenigen, die bloß Einhebungstätigkeiten oder Zahlungen durchführen, aber auch diejenigen, die über öffentliche Gelder hinsichtlich Herkunft und Bestimmung verfügen. Wer über öffentliche Gelder in diesem Sinn verfügen kann, ist im Wesentlichen mit der Befugnis ausgestattet, dies ohne Beteiligung einer anderen Stelle zu tun, und muss folglich der verfassungsmäßigen Garantie der Korrektheit der Gebarung unterliegen, was durch das Rechnungslegungsverfahren umgesetzt wird.

Mit der Hinterlegung der Rechnungslegung lässt sich der Rechnungsführer in das Verfahren ein. Sobald der berichterstattende Richter die Untersuchung abgeschlossen hat, wird das Verfahren mit der Entlastung der Rechnungslegung, deren Ordnungsmäßigkeit festgestellt worden ist, oder mit der Verurteilung des Rechnungsführers, den geschuldeten Betrag zu zahlen, beendet.

²⁴ Art 131 Prozessordnung.

IV. Problematische Aspekte des Haftungsverfahrens

Nach diesen sehr kurzen Bemerkungen zur Funktionsweise des Haftungs- und Rechnungslegungsverfahren erscheint es angebracht, auf zwei Probleme hinzuweisen, die derzeit das Haftungsverfahren betreffen.

Seit einigen Jahren lässt sich eine gewisse Unsicherheit und Orientierungslosigkeit in Bezug auf die mögliche Koexistenz der verwaltungsrechtlich-buchhalterischen Haftung und der allgemeinen, zivilrechtlichen Haftung, die direkt von der geschädigten Verwaltung geltend gemacht werden kann, feststellen.

Diesbezüglich haben die Vereinigten Sektionen des Kassationsgerichtshofs in Klärung der Zuständigkeitsfragen mehrfach festgestellt, dass „die Klage zur Feststellung einer Haftung bei Schaden zum Nachteil der öffentlichen Hand und die ordentliche zivilrechtliche Haftungsklage voneinander unabhängig sind, auch wenn sie denselben Sachverhalt betreffen. Während erstere auf den Schutz des allgemeinen öffentlichen Interesses, der guten Führung der öffentlichen Verwaltung und der ordnungsgemäßen Verwendung der öffentlichen Mittel abzielt und im Wesentlichen Sanktionscharakter hat, zielt letztere auf die vollständige Wiederherstellung des Schadens ab, mit einer Wiedergutmachungsfunktion, zum Schutz des besonderen Interesses jeder einzelnen klageerhebenden öffentlichen Verwaltung. Eine etwaige Überlagerung, die zwischen diesen Verfahren auftreten kann, stellt lediglich ein Problem der Zulässigkeit der Haftungsklage (sowie der allfälligen Einhaltung des Grundsatzes *ne bis in idem*) dar, ohne eine Frage der Zuständigkeit aufzuwerfen.“²⁵ Die Klage im Rechnungslegungsverfahren ersetzt nicht die zivilrechtliche Klage, auch weil, so der Kassationsgerichtshof, „die einzelne geschädigte öffentliche Verwaltung sehr wohl vor dem ordentlichen Richter die zivilrechtliche Haftungsklage auf Schadensersatz erheben

25 Kassationsgerichtshof, Vereinigte Zivilsektionen Nr 24859/2019. Der Originaltext lautet: „L’azione di responsabilità per danno erariale e quella con la quale le Amministrazioni interessate possono promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità sono reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali: la prima è volta alla tutela dell’interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse pubbliche, con funzione prevalentemente sanzionatoria; la seconda è finalizzata, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell’interesse particolare della singola amministrazione attrice. L’eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell’azione di responsabilità (nonché di eventuale osservanza del principio del *ne bis in idem*), senza dar luogo a questione di giurisdizione“.

kann, indem diese ihr eigenes, besonderes und konkretes Interesse in Bezug auf die spezifischen Zwecke, die sie verfolgt, geltend machen kann, da es nicht einmal abstrakt vorstellbar ist, dass der öffentlichen Verwaltung der gerichtliche Rechtsschutz (Artikel 3 und 24 Verf.) verwehrt bleibt, umso mehr, als keine besonderen Ausnahmeregelungen bestehen“²⁶

Die Schlussfolgerung des Kassationsgerichtshofs wirft eine Reihe von Fragen auf, denn sie scheint das gleichzeitige Bestehen zweier Haftungsklagen, und zwar der verwaltungsrechtlichen und der zivilrechtlichen, und die Unterwerfung der Handlungen der öffentlichen Bediensteten unter beide zu befürworten.

Eine Prüfung der Gesamtregelung der Haftung in diesem Bereich und deren Ausgestaltung durch die Verfassung und die spätere Sondergesetzgebung (Art 18 und Art 19 DPR Nr 3/1957, Art 1 Gesetz Nr 20/1994, Art 1 Prozessordnung des Rechnungshofes) deutet darauf hin, dass das System der Verwaltungshaftung einen besonderen Charakter gegenüber dem allgemeinen System hat, weil es auf keinen Fall eine Sanktionsfunktion erfüllt (im Gegensatz zu dem, was der Kassationsgerichtshof in dem oben genannten Urteil behauptet hat) und auf eigenen materiellen und verfahrensrechtlichen Bestimmungen (öffentliche Klage vor einem Sondergericht) beruht, die unter Bezugnahme auf die Eigenheiten, die das Verwaltungshandeln und die Verwaltungstätigkeiten im öffentlichen Sektor kennzeichnen, im Einklang mit der Bestimmung von Art 28 Verf definiert sind. Dieser lautet: „Die Beamten und Angestellten des Staates und der öffentlichen Körperschaften sind gemäß den Straf-, Civil- und Verwaltungsgesetzen unmittelbar für rechtsverletzende Handlungen verantwortlich. In diesen Fällen erstreckt sich die zivilrechtliche Verantwortung auf den Staat und die öffentlichen Körperschaften“.²⁷

Auch zum Schutz des Handelns der öffentlichen Bediensteten, die nicht zwei unterschiedlichen Haftungsurteilen ausgesetzt sein können, welche

26 Kassationsgerichtshof, Vereinigte Zivilsektionen, Nr 24859/2019. Der Originaltext lautet: „la singola P.A. danneggiata ben può promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che essa persegue, non essendo neppure in astratto ipotizzabile che la P.A. non possa agire in sede giurisdizionale a tutela dei propri diritti (artt. 3 e 24 Cost.), tanto più in mancanza di specifiche norme derogatorie“.

27 Der Originaltext lautet: „I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici“.

zudem durch eine unterschiedliche materielle Regelung gekennzeichnet sind (im Bereich der zivilrechtlichen Haftung gilt Art 2043 ZGB, der neben dem Vorsatz auch das subjektive Element der Fahrlässigkeit vorsieht), ist es notwendig, die dargestellte Ausrichtung der Rechtsprechung zu überdenken.

Überdies erscheint der Verweis auf das verfassungsmäßige Recht, zum Schutz der eigenen Rechte vor einem Gericht Klage zu erheben (siehe Art 3 Verf und Art 24 Verf), worauf sich die oben genannte Rechtsprechung bezieht, nicht als zutreffend, wenn man bedenkt, dass die Rechtsordnung selbst, wie bereits dargelegt, im Einklang mit den Vorgaben von Art 28 Verf eine Sonderregelung begründet, wonach die Verwaltung dazu verpflichtet ist, über „Tatsachen, die eine Haftung für Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand nach sich ziehen können“ (Art 52 Prozessordnung des Rechnungshofes)²⁸ Anzeige bei der Staatsanwaltschaft am Rechnungshof zu erstatten, wobei es der Staatsanwaltschaft obliegt, die Haftungsklage im Interesse und zum Vorteil der Verwaltung selbst zu erheben. Indem die Haftungsklage einer dritten und unparteiischen Gerichtsbehörde vorbehalten ist, werden sowohl die betroffenen Parteien als auch die Allgemeinheit vor einer möglichen Instrumentalisierung der Klage durch die betroffenen Verwaltungen geschützt.

Anders verhält es sich in den Fällen, in denen die Verwaltung berechtigt ist, eine in Art 2033 ZGB geregelte Klage zur Rückforderung einer Nichtschuld gegen einen Bediensteten zu erheben, dem nicht geschuldete Beträge gezahlt wurden oder der seine Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Verwaltung nicht erfüllt hat.

In diesen Fällen können sich ausgehend vom selben Tatbestand sowohl die Haftungsklage, die von der Staatsanwaltschaft am Rechnungshof wegen Verletzung der Dienstpflichten erhoben wird, als auch die zivilrechtliche Klage zur Rückforderung der Nichtschuld ergeben, da es sich um zwei auf verschiedenen Grundlagen beruhenden Klagen unterschiedlicher Art handelt.

Die Frage nach der möglichen Koexistenz von verwaltungsrechtlicher und zivilrechtlicher Haftungsklage beruht zweifellos auf der Vergangenheit, als die Charakterisierung und Spezifizierung der verwaltungsrechtlichen Haftungsklage nur in ihren Grundzügen und nicht vollständig umrissen war.

²⁸ Der Originaltext lautet: „fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali“.

Durch die Festlegung der Merkmale der verwaltungsrechtlichen Haftung und die Einführung des wichtigen Art 1 der Prozessordnung des Rechnungshofs sollte die Fragestellung iSd besonderen Charakters der Regelung endgültig geklärt sein, und zwar nicht nur im Interesse der Verwaltung, sondern als Garantie für alle öffentlichen Bediensteten, die Gewissheit über die im Falle eines rechtswidrigen, der Verwaltung einen finanziellen Schaden zufügenden Verhaltens anzuwendende Regelung haben müssen.

Die andere Fragestellung ergibt sich aus der Anwendung von Art 21 Abs 2 Gesetzesdekret Nr 76 vom 16.07.2020,²⁹ der festlegt, dass „für die Handlungen, die zwischen dem Inkrafttreten des vorliegenden Dekrets und bis zum 31. Dezember 2024³⁰ begangen wurden, die Haftung der Personen, die der Gerichtsbarkeit des Rechnungshofes im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens betreffend die verwaltungsrechtliche Haftung gemäß Art 1 Gesetz Nr 20/1994 unterliegen, auf jene Fälle beschränkt ist, in denen die Entstehung des Schadens als Folge des Verhaltens des Urhebers von letzterem vorsätzlich herbeigeführt wurde. Die im vorhergehenden Satz vorgesehene Haftungsbeschränkung wird nicht auf Schäden angewandt, die als Folge einer Unterlassung oder Untätigkeit des Urhebers entstanden sind“³¹

Abgesehen von dem Umstand, dass durch die Verlängerungen der Frist eine vorläufige Regelung allmählich in eine endgültige umgewandelt wird, ist der Widerspruch des Gesetzgebers hervorzuheben, der beschließt, das subjektive Element der zivilrechtlichen Haftung genau zu jenem Zeitpunkt einzuschränken, in dem die Verwaltung der Ausgaben im Bereich der Mittel aus dem gesamtstaatlichen Wiederaufbaufonds eine Ausweitung der Kontrollen und der gerichtlichen Überprüfung erforderlich macht. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass der Großteil der Beträge, die Gegenstand von Verurteilungen zu Schadenersatz sind, gerade auf die nicht erfolgte oder unrechtmäßige Verwendung von staatlichen oder Unionsbei-

29 Decreto-legge 16 luglio 2020, n.76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, Ord Beiblatt Nr 24 zum GA Nr 178 vom 16.07.2020.

30 Die Frist wurde mehrfach bis zum angeführten Datum verlängert.

31 Der Originaltext lautet: „Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2024 (a seguito di successive proroghe), la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 legge 20/1994 è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente“.

tragen zurückzuführen ist (in den letzten Jahren wurden in erster Instanz mehr als 1,5 Mrd Euro an Verurteilungen ausgesprochen).

Darüber hinaus wirft die Vorschrift Auslegungsprobleme auf, insbesondere im Hinblick auf ihren zeitlichen Geltungsbereich, aber auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit der Übergangsregelung und mit einem Blick in die Zukunft auf die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Grundsätzen der Unionsrechtsordnung.

Mit Art 21 Abs 1 Gesetzesdekrete Nr 6/2020 wurde Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 20/1994 dahingehend geändert, dass „der Beweis des Vorsatzes den Nachweis der Absicht, das schädigende Ereignis herbeizuführen, erfordert“³² wie bereits zu Beginn der Ausführungen erwähnt.

Ein Teil der Rechtsprechung ist der Auffassung, dass auch auf diese Bestimmung die zeitlichen Einschränkungen, die für den sog „Schutzschild vor der Verantwortungshaftung“³³ vorgesehen sind – dh die Beschränkung der groben Fahrlässigkeit auf die Unterlassungen –, anwendbar sind.³⁴

Der wichtigste Aspekt, insbesondere in Anbetracht der langen Geltungsdauer der Vorschrift, ist jedoch, dass der Anwendungsbereich der in Art 21 Abs 2 Gesetzesdekrete Nr 76/2020 igF enthaltenen einschränkenden Bestimmungen auch durch die Wahl der Techniken zur Darstellung der Entschädigungsansprüche beeinflusst werden könnte. Diese müssen die Struktur – dh, ob es sich um eine Handlung oder eine Unterlassung handelt – der beanstandeten Sachverhalte klären und vollständig beschreiben und dabei die im Wesentlichen unterlassende Natur des Verhaltens, das die Verantwortungshaftung begründet, und den subjektiven Titel der groben Fahrlässigkeit berücksichtigen. Unter diesem Gesichtspunkt erfordert die Unterscheidung zwischen einer Handlung, die nur dann relevant ist, wenn diese vorsätzlich begangen wird, und einer Unterlassung, die weiterhin auch dann relevant ist, wenn diese mit grober Fahrlässigkeit begangen wurde, eine sorgfältige Prüfung des vom Kläger vorgetragenen Sachverhalts sowie eine strikte Anwendung des Grundsatzes der Übereinstimmung zwischen der Klage und der Entscheidung gemäß Art 101 Abs 3 Prozeßordnung des Rechnungshofs iVm der Kausalität, um zu vermeiden, dass Handlungen, die in kausaler Hinsicht für den in der Klage dargestellten, auf einer beanstandeten Unterlassung beruhenden Sachverhalt irrelevant sind,

32 Der Originaltext lautet: „La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.“

33 Im Italienischen als „scudo erariale“ bezeichnet.

34 Vgl Sektion I, Nr 376/2022; Berufungssektion Sizilien Nr 103/2022.

Bedeutung erhalten. Auch wenn es bei der Beurteilung des Verhaltens eines als öffentlichen Bediensteten Handelnden und des Kausalzusammenhangs mit dem Schaden nicht immer einfach ist, Unterlassungen von Handlungen zu unterscheiden und die Eignung von Unterlassungen herauszuarbeiten, mit dem Schaden in kausalem Zusammenhang zu stehen.

Was den Anwendungsbereich der Bestimmung betrifft, so steht fest, dass die ständige mehrfache Verlängerung ihrer Geltungsfrist immer deutlicher Anzeichen einer Verfassungswidrigkeit erkennen lässt. In der Tat hat der Verfassungsgerichtshof iZm der Verfassungsmäßigkeit vorübergehender Ausnahmeregelungen wie jene, die durch Notstände gerechtfertigt sind, klargestellt, dass diese in erster Linie von kurzer Dauer sein müssen,³⁵ um keine inhaltliche Verfälschung der ausgesetzten Regelung zu bewirken. Diese sieht unter den Grundsätzen der Verwaltungshaftung nämlich vor, dass „die Zurechnung der Haftung zumindest auf einer groben Fahrlässigkeit (was allgemein gemeinsam mit der Zurechnung wegen Vorsatz erfolgt) beruhen muss“.³⁶ In dieser Hinsicht stellt die Abschaffung der Mindestvoraussetzung der groben Fahrlässigkeit für die Handlungen eine bedeutende Ausnahme vom durch die Rechtsordnung vorgegebenen Modell dar.

Was die zeitliche Beschränkung der Ausnahmeregelung bei mehrfachen Verlängerungen der Geltungsfrist betrifft, so ist an die im Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr 128/2021 enthaltenen Grundsätze zu erinnern: Die Zielsetzungen des Gesetzesdekretes Nr 18 vom 17.03.2020³⁷ auf dem Sachgebiet der Haftung der Verwaltung, „Vereinfachungsmaßnahmen in Bezug auf die Verantwortung des Verwaltungspersonals [...] einzuführen [...] um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu bewältigen“³⁸ – dürften ihre derogatorische Kraft auf das Institut der Verwaltungshaftung

35 Vgl VfGH Urteil Nr 466/1991.

36 VfGH Urteil Nr 340/2001 RE RZ 4. Der Originaltext lautet: „la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (prevista, in via generale, insieme all'imputazione per dolo)“.

37 Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, GA Nr 70 vom 17.03.2020, umgewandelt durch das Gesetz Nr 27 vom 24.04.2020, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi, Ord Beiblatt Nr 16 zum GA Nr 110 vom 29.04.2020.

38 Der Originaltext lautet: „introdurre ... interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, ... al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19“.

zumindest ab dem Zeitpunkt, zu dem der pandemische Notstand für beendet erklärt wurde, erschöpft haben.

Es ist daher zu betonen, dass grobe Fahrlässigkeit ein wesentlicher subjektiver Mindeststandard eines an der Verfassung ausgerichteten Systems des Schadenersatzes beim Einsatz öffentlicher Mittel ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist die gesetzliche Bestimmung einer Verantwortung bei grober Fahrlässigkeit mit der in Art 54 Abs 2 Verf vorgesehenen „Pflicht der Bürger, denen öffentliche Aufgaben anvertraut sind, sie gewissenhaft zu erfüllen“³⁹ gekoppelt. Es handelt sich dabei um ein normatives Element, das „von Interesse ist, [...] im Hinblick auf eine Pflicht zur Selbstkontrolle, zu der derjenige, der mit öffentlichen Aufgaben betraut ist, fähig sein muss, was die normale Sorgfalt bei der Erfüllung der Dienstpflichten voraussetzt“⁴⁰.

Darüber hinaus sollte nicht vergessen werden, dass Art 8 der VO (EU) Nr 241/2021⁴¹ gerade in Bezug auf die Mittel aus dem gesamtstaatlichen Wiederaufbaufonds auf die allgemeinen, in der EU-Haushaltssordnung enthaltenen Bestimmungen verweist. Diese begründet die Verantwortung der Anweisungsbefugten, die „nach Maßgabe des Statuts finanziell haftbar“ gemacht werden können (Art 92 EU-Haushaltssordnung). Die Bestimmung bezieht sich auf das Statut der Beamten der Europäischen Union,⁴² dessen Art 22 Abs 1 vorsieht, dass „der Beamte zum vollen oder teilweisen Ersatz des Schadens herangezogen werden kann, den die Union durch sein schwerwiegender Verschulden in Ausübung oder anlässlich der Ausübung seines Amtes erlitten hat“.

Art 22 Statut der EU-Beamten sieht auch die Pflicht der Mitgliedstaaten vor, geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption (in wirtschaftlicher Sicht, dh der Missbrauch der einer Person übertragenen Befugnisse zur Erlangung privater Vorteile) und schwerer Unvereinbarkei-

39 Der Originaltext lautet: “I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore [...]”

40 Siehe *Mortati, Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo I (1967), 507. Der Originaltext lautet: „è d'interesse, (...) nella sua prospettiva di dovere di autocontrollo di cui deve essere capace colui che è incaricato di pubbliche funzioni, che implica una normale diligenza nell'adempimento degli obblighi di servizio“.

41 Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl 2021 L 57/17.

42 Verordnung Nr 31 (EWG), II (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl 1962 L 45/1385 ff und nachfolgende Änderungen.

ten und Interessen, die die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen, zu ergreifen. Vor allem aber sind die Staaten verpflichtet, rechtliche Schritte einzuleiten, um unrechtmäßig zugewiesene bzw schlecht verwaltete Mittel zurückzufordern, auch iZm Maßnahmen zur Umsetzung von Reformen und Investitionsprojekten im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität.

Es ist daher offensichtlich, dass Art 21 Gesetzesdekret Nr 76/2020 nicht nur, wie bereits erwähnt, als verfassungswidrig zu betrachten ist, sondern auch im klaren Widerspruch zu den einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften nach Art 22 Statut der EU-Beamten steht. Letztere greifen – nebenbei erwähnt – unmissverständlich die Bestimmungen von Art 1 Gesetz Nr 20/1994 auf, deren Anwendungsbereich durch Art 21 Gesetzesdekret Nr 76/2020 begrenzt wird.

V. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend kann folglich die Aussage getroffen werden, dass sich die Entwicklungen der jüngeren Zeit als negativ bewerten lassen. Da die Einschränkungen des oben erwähnten Art 21 Gesetzesdekret Nr 76/2020 sowie die Rechtsprechung des Obersten Kassationsgerichtshofs, und bisweilen auch des Verfassungsgerichtshofs, die nicht immer mit dem von der Rechtsordnung vorgegebenen Rahmen und den Aufgaben, die die Verfassung unserer Gerichtsbehörde zugewiesen hat, übereinstimmen, führen zu einer grundlegenden Neugestaltung der Elemente der verwaltungsrechtlich-buchhalterischen Haftung. Darüber hinaus werden im Parlament noch radikalere Gesetzesentwürfe und Vorschläge zur Haftungsklage und zum Verfahren der verwaltungsrechtlichen Haftung behandelt. Doch gerade unsere jüngere Geschichte, insbesondere seit im Jahr 1994 in allen Regionen Rechtssprechungssektionen und Regionalstaatsanwaltschaften eingeführt wurden, zeigt, dass der Rechnungshof eine wesentliche Rolle beim Schutz der öffentlichen Mittel spielt. Man bedenke, dass die öffentliche Hand seit dem Jahr 2000 dank der Tätigkeit der Regionalstaatsanwaltschaften mehrere Mrd Euro zurückholen konnte, und zwar nicht nur infolge von Verurteilungen, sondern auch im Rahmen der Untersuchungsphase durch spontane Rückerstattungen unrechtmäßig erhaltener Beträge oder spontanen Schadenersatz durch die Verantwortlichen.

Im Übrigen erachten viele europäische Länder unser Verfahren der verwaltungsrechtlichen Haftung als ein nachahmenswertes Modell. Es geht

folglich darum, ein Sondergericht für die Haftung der öffentlichen Bediensteten einzurichten – unabhängig davon, ob es sich um Minister, Führungskräfte, Beschäftigte, Konzessionsinhaber öffentlicher Dienstleistungen oder um Empfänger öffentlicher Beiträge für die Verwirklichung von Bauvorhaben oder zur Lieferung von Diensten handelt.

Paradoxalement wird in Italien hingegen überlegt, den Aufgabenbereich des Rechnungshofs zu überdenken und dessen Funktionen jedenfalls einzuschränken. Der walisische Dichter *Dylan Thomas* hat gesagt: „Ich brauche zehn Widersprüche | um zur Wahrheit zu gelangen.“⁴³ Offensichtlich liegt die Wahrheit noch in weiter Ferne (es bleibt die Hoffnung, dass durch eine Art aristotelischer poetischer Gerechtigkeit zumindest die Logik erhalten bleibt). Aber unabhängig davon, wer Recht oder Unrecht hat, lässt sich die Geschichte unserer Einrichtung, die in 162 Jahren entstanden ist, nicht auslöschen. Und vor allem lassen sich die Tätigkeit der Kontrolle und der Rechtsprechung sowie der wertvolle Dienst, den der Rechnungshof Italien geleistet hat, nicht auslöschen.

43 Der italienische Text lautet: „Mi ci vogliono dieci paradossi | per ricomporre in me una verità“ und ist zitiert nach *Thomas*, Poesia 39 in *Poesie e racconti* (1996).