

Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft beim italienischen Rechnungshof¹

Gianluca Albo

I. Pluralität der Gerichtsbarkeiten und Staatsanwaltschaften

Der Rechnungshof ist eine einheitliche Institution, aber mit zwei von der italienischen Verfassung² (Verf) vorgesehenen Aufgaben, welche dem Rechnungshof sowohl eine Kontrollfunktion (Art 100 Abs 2 Verf) als auch Rechtsprechungsbefugnisse (Art 103 Abs 2 Verf) überträgt.

Die Rolle des Staatsanwalts am Rechnungshof ist im Rahmen der Rechtsprechungsbefugnis verortet, die die Verfassung dem Rechnungshof vorbehält.

Die allgemeine Funktion des Staatsanwalts im Rahmen der Rechtsprechung des Rechnungshofs rechtfertigt auch das Eingreifen des Staatsanwalts in die Kontrollfunktionen, die in den - wenigen - Fällen vorgesehen sind, in denen letztere den Charakter eines Gerichtsverfahrens haben (zB die Verfahren zur Billigung der Rechnungslegung).

Bevor nun die Aufgaben des Staatsanwalts beim Rechnungshof analysiert werden, ist daran zu erinnern, dass die Verfassung gemäß Art 102 Abs 1 Verf die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichtsbarkeit³ überträgt. Dieser allgemeinen Zuständigkeit wird nur zugunsten der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Fällen des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Verwaltung (Art 103 Abs 1 Verf) und zugunsten des Rechnungshofs in Angelegenheiten der öffentlichen Rechnungslegung und in anderen ausschließlich durch Gesetz festgelegten Angelegenheiten (Art 103 Abs 2 Verf) derogiert.

1 Der Beitrag wurde in italienischer Sprache verfasst und von *Nora Gamper* und *Esther Happacher* übersetzt.

2 Costituzione della Repubblica Italiana, GA Nr 298 vom 27.12.1947.

3 AdÜ: Die Verfassung spricht von „*magistrati ordinari*“. In Italien werden sowohl Richter als auch Staatsanwälte als sog *magistrati* bezeichnet und bilden gemeinsam den Richterstand (*magistratura*), was bedeutet, dass Richter und Staatsanwälte durch dieselben Garantien der Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit geschützt sind.

Selbstverständlich gibt es in der ordentlichen Gerichtsbarkeit einen Staatsanwalt, der gemäß Art 73 der Gerichtsordnung⁴ Aufgaben in Zivilsachen und vor allem in Strafsachen wahrt, insbesondere gemäß Art 50 Abs 1 ital Strafprozessordnung zur Erhebung einer strafrechtlichen Anklage berechtigt ist und die Staatsanwaltschaft im Verfahren vertritt.

Hingegen ist nicht vorgesehen, dass der Staatsanwalt vor den Verwaltungsgerichten oder vor dem für Steuersachen zuständigen Gericht interviert.

In Italien gibt es folglich zwei Organe, die die Funktion eines Staatsanwalts ausüben und deren Unabhängigkeit von der Verfassung garantiert ist: ein Organ mit allgemeiner Zuständigkeit, nämlich der Staatsanwalt bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit, und ein Organ mit besonderer Zuständigkeit, nämlich der Staatsanwalt am Rechnungshof.

Wollte man eine erste zusammenfassende Definition der Funktion versuchen, könnte diese lauten, dass der Staatsanwalt im Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit den Staat in allen Formen des unverfügbarer Rechtsschutzes vertritt, während der Staatsanwalt beim Rechnungshof mit dem Schutz der öffentlichen Finanzen im Rahmen der Zuständigkeit des Rechnungshofs betraut ist, welche immer ein dienstrechtliches Verhältnis mit der öffentlichen Verwaltung voraussetzt. Es handelt sich also nicht um einen allgemeinen Schutz der öffentlichen Finanzen, sondern dieser ist

4 Art 73 KD Nr 12 vom 30.01.1941, Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario, GA Nr 28 vom 04.02.1941 über die allgemeinen Zuständigkeiten des Staatsanwalts legt fest: „Der Staatsanwalt sorgt für die Einhaltung der Gesetze, die rasche und ordnungsgemäße Rechtpflege, den Schutz der Rechte des Staates, der juristischen Personen und der Handlungsunfähigen, indem er in dringenden Fällen die von ihm für notwendig erachteten Sicherungsmaßnahmen beantragt; er fördert die Verfolgung von Straftaten und die Anwendung von Sicherheitsmaßnahmen; er vollstreckt die Urteile und jede andere vom Richter getroffene Maßnahme in den vom Gesetz festgelegten Fällen. Er wird auch unmittelbar tätig zur Durchsetzung und Einhaltung der Gesetze, die die öffentliche Ordnung und die Rechte des Staates betreffen, sowie zum Schutz der korporativen Ordnung, sofern diese Tätigkeit nicht durch Gesetz anderen Organen zugewiesen ist“. Der Originaltext lautet: “Il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci, richiedendo, nei casi di urgenza, i provvedimenti cautelari che ritiene necessari; promuove la repressione dei reati e l'applicazione delle misure di sicurezza; fa eseguire i giudicati ed ogni altro provvedimento del giudice, nei casi stabiliti dalla legge. Ha pure azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi d'ordine pubblico e che interessano i diritti dello Stato, e per la tutela dell'ordine corporativo, sempre che tale azione non sia dalla legge ad altri organi attribuita.”.

bezogen auf diejenigen, die sie in Ausübung einer öffentlichen Funktion schädigen.

II. Die Befugnisse des Staatsanwalts beim Rechnungshof

In Hinblick auf die Zuständigkeiten des Rechnungshofs kann der Staatsanwalt beim Rechnungshof als das Organ definiert werden, das für den Schutz der öffentlichen Finanzen zuständig ist, wenn ungerechtfertigte Ausgaben oder Einnahmeminderungen infolge eines rechtswidrigen Verhaltens bei der Ausübung öffentlicher Aufgaben entstanden sind, unabhängig davon, ob diese von einem öffentlichen Bediensteten oder einer Privatperson verursacht wurden, die verpflichtet ist, den öffentlichen Zweck der erhaltenen öffentlichen Mittel zu verwirklichen (zB eine Privatperson, die eine Förderung von Seiten der EU für die Durchführung einer touristischen Tätigkeit erhält), oder von jeder Person, die Geld oder Wertgegenstände von der öffentlichen Verwaltung zur zweckgebundenen Verwahrung erhält.

An dieser Stelle soll auf den Inhalt der Rolle des Staatsanwalts am Rechnungshof gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften eingegangen werden, ohne, wie bereits erwähnt, eine detaillierte Analyse vorzunehmen.

Das GvD Nr 174 vom 26.08.2016⁵ enthält die Prozessordnung des Rechnungshofs (im Folgenden: Prozessordnung) und regelt die Zuständigkeiten des Rechnungshofs und damit auch die Aufgaben der Staatsanwaltschaft.

Art 12 Prozessordnung regelt das Amt des Staatsanwalts, indem er vorsieht, dass:

- der Regionalstaatsanwalt in jeder der 20 Regionen⁶ Italiens präsent ist und die Aufgaben des Staatsanwalts vor dem Gericht erster Instanz (den regionalen Rechtsprechungssektionen) wahrt;
- es einen einzigen Generalstaatsanwalt mit Sitz in Rom gibt, der alle Regionalstaatsanwälte koordiniert und die Aufgaben des Staatsanwalts

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

6 In der Region Trentino-Südtirol gibt es einen für die autonome Provinz Bozen zuständigen regionalen Staatsanwalt, ebenso einen für die autonome Provinz Trient zuständigen regionalen Staatsanwalt. Anmerkung: Die autonomen Provinzen Bozen und Trient, welche gemeinsam die autonome Region Trentino-Südtirol bilden (Art 116 Abs 2 Verf), sind aufgrund ihrer Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse einer autonomen Region gleichzuhalten.

vor dem Gericht zweiter Instanz (den Berufungssektionen des Rechnungshofs⁷) sowie vor den Vereinigten Sektionen wahrnimmt, welche die Aufgabe der Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsprechung haben, dessen Zuständigkeiten in Art 11 ZGB festgelegt sind.

Welche Aufgaben hat nun der Staatsanwalt am Rechnungshof? Wie bereits erwähnt, findet die Rolle des Staatsanwalts im Rahmen der Zuständigkeiten statt, die in Art 1 Prozessordnung wie folgt definiert sind:

- Rechnungslegungsverfahren;
- Verfahren betreffend die verwaltungsrechtliche Haftung für Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand;
- sonstige Verfahren im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens;
- Verfahren in Rentensachen;
- Verfahren iZm der Verhängung von Geldbußen sowie
- weitere Verfahren in den vom Gesetz festgelegten Bereichen.

III. Die Befugnisse im Verfahren für verwaltungsrechtliche Haftung für Schäden

Das Verfahren für verwaltungsrechtliche Haftung für Schäden wird in der Prozessordnung als Art des ordentlichen Verfahrens bezeichnet, dessen Ablauf durch drei Phasen gekennzeichnet ist: Ermittlungen, Urteilsfindung und Vollstreckung.

A. Ermittlungsphase

Der Staatsanwalt ist der Leiter des Ermittlungsverfahrens und somit verantwortlich für die Entscheidungen, die von der Eröffnung des Verfahrens bis zu seiner Beendigung entweder durch Archivierung des Verfahrens oder durch die Erhebung der Haftungsklage getroffen werden.

⁷ Es gibt vier Berufungssektionen (Art 10 Prozessordnung); drei von ihnen haben ihren Sitz in Rom und sind die zweite Instanz aller regionalen Rechtsprechungssektionen mit Ausnahme der Region Sizilien, die ihre eigene Berufungssektion in Palermo hat und auch eine eigene Generalstaatsanwaltschaft für das Gebiet, die jedoch immer der Koordination der Generalstaatsanwaltschaft in Rom unterliegt.

Es ist also Sache des Staatsanwalts:

- zu beurteilen, ob die Klage auf einen Schadensfall zum Nachteil der öffentlichen Hand zurückgeführt werden kann;
- wenn ja, zu beurteilen, ob die Klageeinbringung ausreichend spezifisch und konkret ist und daher die Eröffnung der Ermittlungstätigkeit zulässt (Art 51 Prozessordnung) oder stattdessen wegen offensichtlicher Unbegründetheit oder Unbestimmtheit sofort archiviert („versenkt“) werden muss (Art 54 Prozessordnung);
- nach Eröffnung des Ermittlungsverfahrens das Verfahren „zur Erlangung der für die Durchführung der Klage wegen Schadens zum Nachteil der öffentlichen Hand erforderlichen Elemente“⁸ zu leiten, indem er direkt von den in der Prozessordnung vorgesehenen Ermittlungsbefugnissen Gebrauch macht (Art 55 Prozessordnung) oder diese an die Polizei oder in bestimmten Fällen an Beamte der öffentlichen Verwaltung delegiert (Art 56 Prozessordnung);
- nach den Ermittlungen zu entscheiden, ob er das Verfahren archiviert oder eine vorläufige Haftungsklage erhebt, indem er die mutmaßlichen Verantwortlichen auffordert, Angaben zu ihrer Verteidigung zu machen (Aufforderung zur Stellungnahme gemäß Art 67 Prozessordnung);
- nach Ablauf der Frist für die Vorbringung der Stellungnahme zur Verteidigung die Argumente der Verteidigung zu prüfen und zu entscheiden, ob die Ermittlungen zu ergänzen sind, um ihre Begründetheit beurteilen zu können;
- nach Ablauf der Frist zur Stellungnahme der Verteidigung und einer eventuellen ergänzenden Ermittlungsphase die Archivierung des Verfahrens (Art 70 Prozessordnung) oder die Ladung vor Gericht (Art 86 Prozessordnung) der Personen anzuordnen, die mutmaßlich für den festgestellten Schaden haften und von denen ein Schadenersatz zugunsten der geschädigten Verwaltung zu verlangen ist.

Der Vollständigkeit halber ist hinzuzufügen, dass es der Staatsanwaltschaft obliegt, eine Klage zur Sicherung der Forderungen der öffentlichen Hand zu erheben, die sich gegen den mutmaßlich Verantwortlichen richtet. Die Beschlagsnahme von beweglichem und unbeweglichem Vermögen, die sog Sicherstellungsbeschlagsnahme, kann von der Staatsanwaltschaft beim Richter während des Ermittlungsverfahrens (Art 74 Prozessordnung), zeitgleich

⁸ Der Originaltext lautet: „Il pubblico ministero compie ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale“.

mit der Erhebung der Haftungsklage (Art 75 Prozessordnung) und auch nach dem erstinstanzlichen Urteil (Art 77 Prozessordnung) beantragt werden.

B. Verfahrensphase

Im Verfahren, das durch Klageerhebung durch den Staatsanwalt (mit Klageschrift) eingeleitet wird, besteht eine Trennung zwischen der Anspruchsberechtigung der geschädigten Verwaltung und der Prozessfähigkeit.

Der Staatsanwalt ist die öffentliche Partei, die nach dem Willen des Gesetzgebers an die Stelle der geschädigten Verwaltung tritt, wenn es um die Wahrung ihrer Forderungen geht. Der Gesetzgeber hat diese Forderungen als unverfügbar eingestuft und sie, weil sie nicht nur für das öffentliche Vermögen stehen, sondern auch Ausdruck von dessen Funktion sind, der Obhut eines als autonom und unabhängig gedachten Angehörigen des Richterstandes anvertraut: dem Staatsanwalt beim Rechnungshof.

Die geschädigte Verwaltung kann dem Verfahren des Staatsanwalts beitreten, aber nur dieser kann entscheiden, ob er tätig wird, wie er tätig wird, in welchem Umfang er tätig wird, gegen wen er tätig wird, ob er auf Verfahrenshandlungen verzichtet, ob er den Abschluss des Verfahrens im abgekürzten Verfahren akzeptiert und ob er Berufung einlegt.

Die Wirkungen des im Verfahren ergangenen Urteils gelten für die geschädigte Verwaltung, weil das Urteil zu ihren Gunsten und nicht zu Gunsten der Staatsanwaltschaft verkündet wird. Wird der Antrag der Staatsanwaltschaft abgelehnt, wird die geschädigte Verwaltung dazu verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen (Art 31 Abs 1 Prozessordnung).

In diesem Zusammenhang sei auf einen kürzlich in Trient entschiedenen Fall verwiesen, in dem die Rechtsprechungssektion zum ersten Mal in Bezug auf das Vorgehen des Staatsanwalts auf die Zahlung einer Verfahrensstrafe wegen Prozessmissbrauchs gemäß Art 31 Abs 4 Prozessordnung entschieden hat.

Das Verfahren in diesem Fall und die damit verbundene Rechtsfrage verdienen es, durch die Lektüre der Urteile erster⁹ und zweiter Instanz¹⁰ vertieft zu werden. Zusammenfassend kann der Fall wie folgt dargestellt werden: Die Rechtsprechungssektion von Trient stellte fest, dass das ver-

⁹ Rechnungshof, Sektion Trient Nr 7/2023.

¹⁰ Rechnungshof, Zentralsektion Nr 380/2023.

fahrensrechtliche Verhalten eines Staatsanwalts missbräuchlich war, verurteilte aber die geschädigte Verwaltung zur Zahlung der Verfahrensstrafe. Die einzigartige Entscheidung des Senats von Trient wurde von der Staatsanwaltschaft angefochten und die Berufungssektion bestätigte nicht nur die Korrektheit des Vorgehens der Staatsanwaltschaft im Verfahren, sondern - und das ist hier von Bedeutung - äußerte starke Zweifel an der Anwendbarkeit einer Verfahrensstrafe (Ordnungsstrafe) auf ein Subjekt (die geschädigte Verwaltung), das verfahrensrechtlich nicht über ein materielles Recht verfügt.

C. Vollstreckungsphase

Mit der Urteilsfindung endet die verfahrensrechtliche Vertretung der Staatsanwaltschaft für die Verwaltung, aber das öffentliche Interesse an der Vollstreckung des Urteils gegen die vom Rechnungshof verurteilten Personen erlischt nicht.

Die Vollstreckungstätigkeit dient der Eintreibung der durch die vollstreckbare Entscheidung anerkannten Forderungen von den zur Zahlung der Geldbuße oder zum Ersatz des Vermögensschadens verpflichteten Personen.

Die sich aus der Verurteilung ergebende Forderung muss von der Verwaltung eingetrieben werden. Da diese Eintreibung ein öffentliches Interesse darstellt, auf das nicht verzichtet werden kann, überträgt der Gesetzgeber dem Staatsanwalt beim Rechnungshof heikle Aufgaben iZm der Einleitung, Überwachung und der Ausrichtung des Vollstreckungsverfahrens.

Aufgrund der erforderlichen Kürze des Beitrags kann nicht im Detail auf die Vollstreckungsphase eingegangen werden. Überblickmäßig kann jedoch unter Berücksichtigung der Funktion des Staatsanwalts als allgemeiner, im Interesse des Gesetzes handelnder Garant auf folgende Aufgaben hingewiesen werden:

- die Weiterleitung des Urteils an die Verwaltung, die es zu vollstrecken hat (Art 213 Abs 1 Prozessordnung);
- die Entgegennahme der Ernennung der mit der Vollstreckung beauftragten Personen und der regelmäßigen Informationen über die durchgeführten Maßnahmen und die eingezogenen Beträge (Art 214 Prozessordnung);
- die Erteilung von Anweisungen an die vollstreckende Verwaltung oder Körperschaft (Art 214 Abs 6 und Art 216 Abs 1 Prozessordnung);

- die Genehmigung des vom Schuldner beantragten und von der Verwaltung vorgeschlagenen Ratenzahlungsplans (Art 215 Abs 5 Prozessordnung) und die Überwachung seiner Einhaltung;
- die Durchführung der von der Verwaltung beantragten Überprüfung der Vermögensverhältnisse zur Überprüfung der Solvenz des Schuldners (Art 214 Abs 3 Prozessordnung).

IV. Die Staatsanwaltschaft in den anderen Verfahren vor dem Rechnungshof

Auch in den weiteren, in Art 1 Prozessordnung vorgesehenen Gerichtsverfahren¹¹ hat der Staatsanwalt eine Impuls- und Garantiefunktion, häufig als Prozesspartei.

Es ist nämlich der Staatsanwalt, der mit Rekurs gemäß Art 133 Prozessordnung die Verhängung von Bußgeldern für bestimmte Haftungsfälle beantragt, welche vom Gesetzgeber zum Schutz bestimmter öffentlicher Finanzinteressen vorgesehen wurden (zB Verstoß gegen das Verbot der Kreditaufnahme für laufende Ausgaben gemäß Art 30 Abs 15 Gesetz Nr 289 vom 27.12.2002¹²; Strafe für die Verursachung der finanziellen Notlage einer Gemeinde gemäß Art 248 Abs 5 GvD Nr 267 vom 18.08.2000¹³).

Das Verfahren der Rechnungslegung gegen den Rechnungsführer wird durch einen Antrag des Staatsanwalts eingeleitet (Art 141 Prozessordnung); der Staatsanwalt erstattet im Verfahren über die Rechnungslegung auch seine Schlussanträge im Interesse des Gesetzes und der öffentlichen Hand (Art 148 Abs 3 Prozessordnung).

Darüber hinaus ist der Beitritt des Staatsanwalts in Verfahren auf Antrag einer Partei gemäß Art 172 Prozessordnung ausdrücklich vorgesehen, wobei er Ermittlungen durchführen und seine Schlussanträge formulieren kann (Art 175 Prozessordnung).

Die dem Staatsanwalt durch Art 171 Prozessordnung eingeräumte Befugnis, in einem Rentenverfahren, in dem er nicht Partei ist, Rekurs im Interesse des Gesetzes einzulegen, bringt schließlich genau die Rolle eines Garanten der Rechtsordnung zum Ausdruck, die der Gesetzgeber dem Staatsanwalt beim Rechnungshof zuweist.

11 Siehe oben unter II.

12 Legge 27 dicembre 2002, n. 289, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003), GA Nr 350 vom 31.12.2002.

13 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, GA Nr 227 vom 28.09.2000.

V. Die von der Politik nicht vorgesehene und nicht gewollte Funktion der Korruptionsbekämpfung der Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof

Die Funktion des Schutzes der öffentlichen Finanzen, die traditionell dem Rechnungshof obliegt, ist von den politischen Anforderungen unionsrechtlichen Ursprungs nicht unberührt geblieben. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu beobachten, wie die haushaltspolitischen Auflagen der EU auch in Italien das Phänomen der Verschwendungen öffentlicher Mittel als derart ernst betrachten lassen, dass es in der gesellschaftlichen und medialen Wahrnehmung mit dem Phänomen der Korruption gleichgesetzt wird. In den letzten Jahren ist daher das Bewusstsein der Rolle der Staatsanwaltschaft des Rechnungshofs als Organ der Korruptionsbekämpfung gestiegen. Korruption wird nicht nur als ein Verbrechen verstanden, das nur von der ordentlichen Staatsanwaltschaft verfolgt werden kann, sondern als Begriff für alle Phänomene der Verschwendungen öffentlicher Mittel, bei der wiederum die Staatsanwaltschaft des Rechnungshofs eingreifen kann und muss.

Die Anerkennung der Rolle der Staatsanwaltschaft am Rechnungshof im System der Korruptionsbekämpfung von Seiten der öffentlichen Meinung und durch die anderen Gerichtsbarkeiten stellt ein die gesamte Institution Rechnungshof qualifizierendes Element dar und ist das Ergebnis der von den Staatsanwälten des Rechnungshofs in ganz Italien (von Palermo bis Mailand) ergriffenen Maßnahmen. Es sollte jedoch klargestellt werden, dass die Anti-Korruptionsfunktion des Staatsanwalts beim Rechnungshof nicht von der Politik unterstützt wurde, welche sie im Gegenteil als kritische Entwicklung im Rahmen des Gleichgewichts zwischen den Gewalten bewertet.

Daher erscheint es interessant, über die Problematik einer von der Politik nicht gewollten bzw von der Politik nicht bemerkten Anti-Korruptionsfunktion nachzudenken.

Die Korruptionsbekämpfung ist eine unionsrechtliche Verpflichtung,¹⁴ die aber von den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Einer der

¹⁴ Siehe etwa Art 4 Abs 2 Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl 2017 L 198/29 ff); Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor (ABl 2003 L 192/54 ff); Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Bekämpfung von Korruption, JOIN/2023/12 final.

Grundpfeiler der unionalen Korruptionsbekämpfung ist der Kampf gegen Betrugsfälle zulasten der EU. In Italien wurde das Eingreifen der Strafgerichtsbarkeit, die Betrug vor allem als schweren Betrug in Verbindung mit dem Straftatbestand der kriminellen Vereinigung verfolgt, wenn die Betrugsdelikte von kriminellen Vereinigungen begangen werden, durch das Eingreifen des Rechnungshofs gegen Privatpersonen ergänzt, die öffentliche Gelder missbraucht haben, die zur Finanzierung ausgezahlt wurden.

Das Einschreiten des Rechnungshofs wurde ab 2006 durch die Vereinigten Sektionen des Kassationsgerichtshofs, die über die Zuständigkeiten der Gerichte befinden, für rechtmäßig befunden, indem sie den Begriff des Dienstverhältnisses auch auf Privatpersonen ausweiteten, die öffentliche Mittel erhalten.¹⁵

Das Eingreifen des Rechnungshofs bei der Bekämpfung von Betrug zulasten der EU wurde von der Politik unterstützt, weil es sich um die Bekämpfung von vorsätzlichem rechtswidrigem Verhalten handelte, das häufig nicht rechtfertigbar und fast immer bereits Gegenstand strafrechtlicher Verfolgung war.

Die Rolle des Rechnungshofs bei der Betrugsbekämpfung im Bereich des Betrugs zu Lasten der EU wurde folglich von der Politik als wirksame Erfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen Italiens zur Betrugsbekämpfung anerkannt.

Aber schon bevor die Rolle des Rechnungshofs bei der Bekämpfung von Betrug zu Lasten der EU gestärkt wurde, intervenierte der Kassationsgerichtshof im Jahr 2003¹⁶ und erklärte, dass der Rechnungshof bei der Beurteilung der verwaltungsrechtlichen Haftung für Schäden an der öffentlichen Hand offensichtlich unvernünftige Entscheidungen der Verwaltung, die gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstößen, überprüfen kann.

In den darauffolgenden Jahren wurde sich die Staatsanwaltschaft am Rechnungshof vorsichtig der Bedeutung der Überprüfung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit als Instrument zur Bekämpfung der Verschwendungen öffentlicher Mittel bewusst. Entsprechend wurde der Anwendungsbereich vom traditionellen Schutz gegen den Schaden zum Nachteil für die öffentliche Hand bei Fehlbeträgen oder materiellen Schäden zunächst im Rahmen von Ermittlungen und dann im Rahmen von Klagen erweitert, um eine unwirtschaftliche Verwaltungsführung zu ahnden und den Schaden für die

15 Urteil Kassationsgerichtshof Vereinigte Sektionen Nr 4511/2006.

16 Vgl Urteil des Kassationsgerichtshofs Vereinigte Sektionen Nr 14448/2003.

öffentliche Hand in Bezug auf den Anteil der öffentlichen Mittel, der über die nützlichen Ausgaben hinaus verwendet wurde, zu beanstanden.

Im Unterschied zum Verfahren wegen Betrugs auf europäischer Ebene betraf das Verfahren wegen Unwirtschaftlichkeit unmittelbar die öffentlichen Verwalter, die, nachdem sie verklagt und manchmal sogar verurteilt worden waren, das Eingreifen des Staatsanwalts am Rechnungshof als eine Aushöhlung ihres Freiraums in der Verwaltung und damit letztlich ihrer tatsächlichen Befugnisse empfanden.

Die Reaktion der Politiker war nicht zögerlich, sondern abwartend und raffiniert.

Zunächst schien der italienische Gesetzgeber mit dem europäischen Ansatz übereinzustimmen, bei dem die Bekämpfung der Verschwendungen öffentlicher Mittel ein unabdingbares Gebot ist. Diese Übereinstimmung lässt sich in der Einführung von dem Rechnungshof gewidmeten Vorschriften in den Finanzgesetzen seit 2003 erkennen, die seine Rolle im internen System zur Korruptionsbekämpfung zu stärken schienen.¹⁷

In Wirklichkeit waren die Vorschriften nur vordergründig von Wert, weil sie - abgesehen von vereinzelten Fällen wie der nachstehend erwähnten Sanktion bei Verstoß gegen das Verbot der Kreditaufnahme - keine neuen Befugnisse oder Eingriffsmöglichkeiten für den Rechnungshof einführten. Der Inhalt der Vorschriften war nämlich bereits durch die allgemeine Verpflichtung des Staatsanwalts des Rechnungshofs zur Verfolgung von Schäden für die öffentliche Hand abgedeckt.¹⁸

Der italienische Gesetzgeber hat im Wesentlichen die Einführung von Vorschriften formeller Natur zur Korruptionsbekämpfung für den Rech-

17 Für diese Einschätzung im Rahmen allgemeiner Überlegungen zum System der Korruptionsbekämpfung siehe *Albo, Anticorruzione formale e anticorruzione sostanziale*, 2013, abrufbar unter www.lexitalia.it (16.09.2024).

18 Als Beispiel seien hier einige formale Anti-Korruptionsvorschriften genannt, denen es an echter Abschreckungswirkung und innovativem Inhalt mangelt:

1) Das Gesetz Nr 289/2002 sieht in Art 24 Abs 4 eine verwaltungsrechtliche Haftung für den Abschluss von Verträgen über den Erwerb von Waren und Dienstleistungen vor, die gegen öffentliche Nachweispflichten oder CONSIP-Übereinkommen verstößen;

2) Das GD Nr 168 vom 12.07.2004 über dringende Maßnahmen zur Eindämmung der öffentlichen Ausgaben (Decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica, Ord Beiblatt Nr 122 zum GA Nr 161 vom 12.07.2004), das in das Gesetz Nr 191 vom 30.07.2004 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica, Ord Beiblatt Nr 136 zum GA Nr 178 vom 31.07.2004) umgewandelt wurde, und Folgendes vorsieht:

nungshof bevorzugt, also von Normen, die für die Schaffung einer substantiellen Rolle der Staatsanwaltschaft am Rechnungshof in der Korruptionsbekämpfung ungeeignet sind.

- (a) Art 1 Abs 4: Verwaltungsrechtliche Haftung für die Überschreitung der in Art 26 des Gesetzes Nr 488 vom 23.12.1999 vorgesehenen Preis-Qualitäts-Parameter bei der Vergabtätigkeit;
- (b) Art 1 Abs 9: die verwaltungsrechtliche Haftung für Verstöße gegen die Vorschriften zur Regelung der Einstellung von Personen außerhalb der Verwaltung in Angelegenheiten und für Gegenstände, die in die Zuständigkeit der Dienststellen fallen;
- (c) Art 1 Abs 10: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse für Verstöße gegen die Vorschriften zur Regelung der Dienstreise- und Repräsentationskosten.
- 3) Das Gesetz Nr 311 vom 30.12.2004 (Legge 30 dicembre 2004, n. 311, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005), Ord Beiblatt Nr 192 zum GA Nr 306 vom 31.12.2004) sieht Folgendes vor:
 - (a) Art 1 Abs 11: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse für Verstöße gegen die Vorschriften zur Regelung der Ernennung von Personen außerhalb der Verwaltung in Angelegenheiten und für Gegenstände, die in die Zuständigkeit der Dienststellen fallen;
 - (b) Art 1 Abs 42: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse für Verstöße der Gebietskörperschaften gegen die Vorschriften zur Regelung der Vergabe von Studien-, Forschungs- oder Beratungsaufträgen an verwaltungsfremde Personen.
- 4) Das Gesetz Nr 266 vom 23.12.2005 (Legge 23 dicembre 2005, n. 266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006), Ord Beiblatt Nr 211 zum GA Nr 302 vom 29.12.2005) sieht Folgendes vor:
 - (a) Art 1 Abs 187: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse für den Einsatz von Personal mit befristeten Verträgen oder mit Konventionen oder mit koordinierten und kontinuierlichen Kooperationsverträgen bei Überschreitung der typisierten Ausgabengrenze;
 - (b) Das Gesetz Nr 244 vom 24.12.2007 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), Ord Beiblatt Nr 285 zum GA Nr 300 vom 28.12.2007) sieht Folgendes vor:
 - a) Art 3 Abs 23: Haftung des Verfahrensleiters für Schadenersatz wegen Verzögerung bei der Formulierung des Vorschlags für eine gütliche Einigung (Einfügung von Abs 15 bis zu Art 240 GvD Nr 163/2006);
 - (b) Art 3 Abs 54: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse des Verwalters, der die Vergütung für einen Kooperations- oder Beratungsauftrag gezahlt hat, dessen Maßnahme nicht auf der Website der vergebenden Verwaltung veröffentlicht wurde;
 - (c) Art 3 Abs 56: Haftung wegen Schädigung der Staatskasse für die Erteilung von Ernennungen und Beratungsaufträgen in Gebietskörperschaften, die gegen die in der Ämterordnung festgelegten Bedingungen verstößen;
 - (d) Art 3 Abs 59: Erstattung eines Betrags in Höhe des Zehnfachen der Versicherungsprämien zur Deckung der Risiken der verwaltungsrechtlichen Haftung, die sowohl von der Führungskraft, die den verbotenen Vertrag abschließt oder verlängert, als auch von den Begünstigten des Vertrags zu tragen sind;
 - (e) Art 3 Abs 79: verwaltungsrechtliche Haftung der Führungskraft und des Projektverantwortlichen für den außerbetrieblichen Einsatz von Arbeitnehmern, die im Rahmen flexibler Arbeitsverträge für vorher festgelegte Zwecke (zB Forschung) eingesetzt wurden.

Als die Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof ihre Rolle als wesentliche Antikorruptionsinstanz gegen die Verschwendungen öffentlicher Mittel durch eine unwirtschaftliche Verwaltung herausgearbeitet hatte, griff der Gesetzgeber wiederum ein, um ihren Handlungsspielraum zu beschneiden.

Der Gesetzgeber ging dabei schrittweise und stets mit Bedachtnahme auf glaubwürdige Gründe vor, um die öffentliche Meinung nicht zu erschüttern, welche die Rolle der Staatsanwaltschaften beim Rechnungshof in der Korruptionsbekämpfung als positiv bewertete.

Es muss auch gesagt werden, dass der übermäßige Enthusiasmus für die Bevorzugung von schwer greifbaren und unklaren Schadensfällen zu Lasten der öffentlichen Hand wie es der Imageschaden der öffentlichen Verwaltung ist, dem Gesetzgeber die Angriffsflächen für seine erste Maßnahme geboten hat. Diese hat er mit Art 17 Abs 30-ter Gesetzesdekret Nr 78 vom 01.07.2009¹⁹ (sog *Lodo Bernardo*) ergriffen und eine Nichtigkeitsklage für all jene Handlungen der Staatsanwaltschaft eingeführt, bei denen die Schadensmeldung nicht spezifisch und konkret ist, und die Klage der Staatsanwaltschaft wegen Schädigung des Images der öffentlichen Verwaltung auf eine bestimmte Kategorie von Straftaten beschränkt, welche zudem mit einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung anerkannt werden musste. Art 17 Abs 30-quater Gesetzesdekret Nr 78/2009 schloss auch die Haftung wegen Fahrlässigkeit für Schäden zu Lasten der öffentlichen Hand aus, wenn sich das schädigende Verhalten auf eine Handlung zurückführen ließ, die bei der Vorabkontrolle des Rechnungshofs als rechtmäßig angesehen worden war.

Die Einschränkungen des *Lodo Bernardo* wurden vom Rechnungshof kritisiert, dann aber aus Sicht des Systems als konsolidierte Grenzen für die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof geteilt, sodass die Nichtigkeitsklage auch in Art 51 Abs 3 Prozessordnung des Rechnungshofs aufgenommen wurde.

Seit dem *Lodo Bernardo* von 2009 war der Gesetzgeber weiterhin darauf bedacht, die Rolle der Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof bei der Korruptionsbekämpfung weiter einzuschränken und damit die abschreckende Wirkung ihres Vorgehens gegen Beamte und Verwaltungsbeamte zu begrenzen.

¹⁹ Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini, GA Nr 150 vom 01.07.2009.

In ausgesprochen raffinierter Weise erfolgte eine Einschränkung, die in ihrer unglückseligen Tragweite selbst innerhalb des Rechnungshofs nicht immer verstanden wurde, nämlich die Marginalisierung des Rechnungshofs im Anti-Korruptionsgesetz Gesetz Nr 190 vom 06.11.2012²⁰. Das Gesetz beschränkte sich auf formale Ergänzungen der grundlegenden Regelungen im Gesetz Nr. 20 vom 14.01.1994²¹ über die Haftung für Schäden zulasten der öffentlichen Hand, indem es eine klare Mindestschwelle für die Bezeichnung des Imageschadens vorsah und eine lediglich vordergründige Regel zur Beschlagnahme einfügte.²²

Keiner der gesetzgeberischen Eingriffe zur geschickten Aushöhlung der substanziellen Anti-Korruptionsfunktion des Rechnungshofs riefen eine ernsthafte Reaktion der Medien und der öffentlichen Meinung hervor, weshalb sich der Gesetzgeber schließlich nicht nur dazu legitimiert sah, den eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen, sondern auch dazu, sich die Befürchtungen zu eigen zu machen, die bei den öffentlichen Verwaltern durch einige gut begründete Schadensersatzklagen geweckt wurden, die vor Gericht in der Feststellung einer schwerwiegenden Verschwendungen öffentlicher Mittel mündeten.

Auch die bisher konsequenteste Verhinderung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen durch den Rechnungshof wurde unter Verschleierung des Widerstandes der Regierung dadurch erreicht, dass sich diese auf eine Notsituation berief, die es erforderlich machte, die Regelung der verwaltungsrechtlichen Haftung für Schäden zulasten der öffentlichen Finanzen vorübergehend abzuschwächen, um zu verhindern, dass öffentliche Investitionen nach der Pandemie durch die sog Angst vor der Unterschrift gebremst werden.²³

Um die öffentlichen Verwalter zu beruhigen, hat der Gesetzgeber in Art 21 Gesetzesdekret Nr 76 vom 16.07.2020²⁴ (das sog Vereinfachungsdekret) einen Begriff des Vorsatzes eingeführt, der sich auf den strafrechtli-

20 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 13.11.2012.

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

22 Mit Art 1 Abs 62 Gesetz Nr 190/2012 wurden die Abs 1-sexies und 1-septies in Art 1 Gesetz Nr 20/1994 eingefügt.

23 AdÜ: Dieser Ausdruck bezeichnet das Unterlassen einer Entscheidung durch die Organwalter aus Angst, sich mit einem Verfahren vor dem Rechnungshof konfrontiert zu sehen.

24 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.

chen Vorsatz bezieht und vor allem das bisherige, auf der Fahrlässigkeit beruhende System abgeschwächt, indem er das - viel weiter verbreitete - aktive Verhalten, also das Setzen von Handlungen, ausschloss und stattdessen nur das Unterlassen oder die Untätigkeit als verantwortungsauslösenden Sachverhalt beibehielt. Stets darauf bedacht, heftige Reaktionen auf eine objektive Schwächung der Eingriffsmöglichkeiten des Rechnungshofs zu vermeiden, hat der Gesetzgeber die Beschränkung der Haftung für vorsätzliches Verhalten als Übergangsregelung vorgesehen, dann aber immer wieder verlängert: Derzeit ist sie bis zum 31.12.2024 in Kraft.

Die Beschränkung der Haftung auf vorsätzliches Handeln ist diejenige, die das System am meisten beeinflusst, weil der Rechnungshof durch sein Eingreifen bei grob fahrlässigem Verhalten den weiten Bereich der Rechtswidrigkeit schädlichen Verwaltungshandelns abdecken konnte, der der Strafgerichtsbarkeit nicht zugänglich ist, da diese Vorsatz nachweisen muss, was in der Kategorie der Straftaten gegen die öffentliche Verwaltung immer Schwierigkeiten bereitet.

Aber auch nach Art 21 Gesetzesdekret Nr 76/2020 hat der Gesetzgeber nicht aufgehört, sich mit dem Rechnungshof zu befassen.

In Umsetzung der sog *Cartabia-Reform*²⁵ wurde Art 1 Gesetz Nr 20/1994 erneut ergänzt, und zwar durch eine Haftungsbeschränkung für Beamte, die Schlichtungsvereinbarungen²⁶ abschließen; diese Reform sah zudem vor, dass bei Verurteilung mit Strafzumessung auf Antrag das aus dem Strafurteil ableitbare Schuldanerkenntnis keine Wirkung im Verfahren vor dem Rechnungshof hat.²⁷

Des Weiteren plant der Gesetzgeber den Abbau der Befugnisse des Rechnungshofs weiter zu konsolidieren. Dabei handelt es sich nicht mehr um eine episodenhafte Einschränkung, sondern um eine systematische und daher viel schwerwiegendere Maßnahme als die bisher ohne großes Aufsehen aufeinander gefolgten legislativen Eingriffe.

25 AdÜ: Die *Cartabia-Reform* bezeichnet zwei verschiedene gesetzliche Maßnahmen, nämlich das GvD Nr 149 vom 10.10.2022 und das GvD Nr 150 vom 10.10.2022 (beide GA Nr 243 vom 17.10.2022), deren Ziel im Wesentlichen darin besteht, die Justiz effizienter zu machen und diese sowohl im Zivil- als auch im Strafbereich zu beschleunigen. Die beiden Maßnahmen sind ua die Voraussetzung dafür, dass die europäischen Mittel im Rahmen des Nationalen Wiederaufbau- und Resilienzplans in Anspruch genommen werden können.

26 Mit Art 8 Abs 1 GD Nr 149/2022 wurde Abs 1.1. in Art 1 Gesetz Nr 20/1994 eingefügt.

27 Art 25 Abs 1 lit b) GvD Nr 150/2022 ersetzt Art 445 Abs 1bis der italienischen Strafprozessordnung.

Es handelt sich um den sog Gesetzentwurf *Foti*,²⁸ der aufgrund seiner Aktualität und politischen Relevanz in diesem auf technisch-rechtliche Überlegungen beschränkten Rahmen nicht näher behandelt werden soll. In diesem Kontext kommt jedoch dem jüngst ergangenen Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr 132/2024 besondere Bedeutung zu. In diesem Urteil hat der Verfassungsgerichtshof die durch Art 21 Abs 2 Gesetzesdekrete Nr 76/2020 eingeführte Beschränkung der Haftung für grobe Fahrlässigkeit für verfassungsmäßig befunden und hat dadurch dem Gesetzgeber umfassendes Ermessen eingeräumt, auch mit Übergangsregelungen die Modalitäten festzulegen, die zum Schutz zentraler Interessen wie der Wiederbelebung der Wirtschaft nach der Pandemie oder für die rasche Umsetzung des Nationalen Wiederaufbau- und Resilienzplans erforderlich sind. In der Folge ist die Beschränkung der Haftung, welche im Art 21 Abs 2 Gesetzesdekrete Nr 76/2020 enthalten ist, bestätigt worden, da sie vom Gesetzgeber als das geeignete Instrument angesehen wird, um ein störungsfreies und nicht durch die Gefahr einer verwaltungsrechtlichen Haftung verlangsamtes Handeln der Verwaltung sicherzustellen.

Der Verfassungsgerichtshof hat sich nicht darauf beschränkt, die Rechtmäßigkeit der von ihm geprüften Norm zu bewerten und die Grundsätze zu unterstreichen, die zu ihrer Verfassungskonformität führen, sondern hat über die durch die Verfassungbeschwerde aufgeworfene Fragestellung hinaus diese Prinzipien iZm einer Übergangs- bzw Notsituation bestätigt, um weitere ähnlich gelagerte Reformansätze im Vorhinein zu unterstützen.²⁹ Durch die Darstellung der zulässigen Schranken der Haftung gibt der Verfassungsgerichtshof schlussendlich den Inhalt des erwähnten Gesetzesentwurfs *Foti* wieder. Diese Unterstützung scheint jedoch nicht so sehr auf einer rechtlichen Basis als vielmehr auf politischen Überzeugungen zu beruhen, die vom Dogma geprägt sind, dass das Verwaltungshandeln nur dann effizient und wirksam sein kann, wenn es von der Angst vor dem Unterschreiben befreit ist, die durch die Haftung für grobe Fahrlässigkeit erzeugt wird.

28 Proposta di legge d'iniziativa del deputato Foti "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale", Atto Camera n.1621, XIX Legislatura, abrufbar unter <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1621.19PDL0069070.pdf> (21.09.2024).

29 Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 132/2024, RE Rz 5.1 sowie Rz 6.1 bis 6.8.

Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr 132/2024 beschränkt sich also nicht darauf, das Handeln des Gesetzgebers zu unterstützen, sondern nimmt dieses zum Anlass für systematische Überlegungen, die damit enden, dass die Haftung aufgrund grober Fahrlässigkeit zu Lasten der öffentlichen Hand auf dem Altar der Effizienz des Verwaltungshandelns geopfert wird.

Die Zusammenfassung der Überlegungen ist, wenn auch naheliegend, doch bitter: Im Gleichgewicht zwischen den Staatsgewalten hat das Bestreben der Politik, befreit vom durch die Gerichtsbarkeit garantierten Legalitätsprinzip agieren zu können, nie nachgelassen. Es muss jedoch hinzugefügt werden, dass dieses Bestreben, das offensichtlich mit den Prinzipien und dem Funktionieren eines jeden Rechtsstaats unvereinbar ist, nicht selten eine realpolitische Rechtfertigung in einem nicht immer politisch korrekten Vorgehen der Gerichtsbarkeit findet.

