



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

**ANHANG**

**ITALIEN**

*zum*

**Korruptionsbekämpfungsbericht der EU**

---

# ITALIEN

## 1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

### *Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung*

**Strategische Rahmenbedingungen:** Während der letzten beiden Jahrzehnte hat Italien bei seiner Antikorruptionsstrategie in erheblichem Maße auf Repression gesetzt. Am 6. November 2012 wurde ein neues Gesetz zur Korruptionsbekämpfung angenommen, das einen ausgewogenen strategischen Ansatz gewährleisten soll und eine Stärkung der präventiven Seite sowie eine größere Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Verwaltung vorsieht.<sup>1</sup> Im September 2013 genehmigte die nationale Antikorruptionsbehörde (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) einen nationalen Dreijahresplan zur Korruptionsbekämpfung, den das Dipartimento della Funzione Pubblica erarbeitet hatte.<sup>2</sup> Der Aktionsplan basiert auf einem risikoorientierten Ansatz, und der Schwerpunkt liegt auf Präventions- und Transparenzmaßnahmen für die öffentliche Verwaltung. Eingeschlossen sind aber auch einige Maßnahmen zur Verbesserung der Aufdeckung von Korruptionspraktiken sowie bestimmte Leistungsindikatoren, wohingegen keine genauen Fristen für die Erfüllung der Maßnahmen festgelegt sind. Die im neuen Rechtsrahmen vorgesehenen umfangreichen Präventionsregelungen sind mit einem erheblichen Aufwand für die öffentliche Verwaltung verbunden. Sie erfordern beträchtliche Anstrengungen zur Sicherung der für eine wirksame Umsetzung notwendigen Kapazitäten. Ähnliches gilt im Hinblick auf die Kapazität der nationalen Antikorruptionsbehörde (CIVIT) zur Durchsetzung ehrgeiziger Korruptionsbekämpfungsstrategien.

**Rechtliche Rahmenbedingungen:** Italien ratifizierte im Juni 2013 das Strafrechtsübereinkommen und das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption.<sup>3</sup> Aufgrund der Tatsache, dass bei Wahrnehmungserhebungen ernste Bedenken in Bezug auf Korruption deutlich wurden<sup>4</sup>, und in Anbetracht der Zahl der untersuchten Korruptionsfälle auf hoher Ebene<sup>5</sup> verabschiedete die italienische Regierung 2012 ein neues Paket von Antikorruptionsreformen. Sie stellte die Vertrauensfrage, um das neue Antikorruptionsgesetz durchzubringen, das am 6. November 2012 verabschiedet wurde.<sup>6</sup> Mit dem neuen Gesetz soll ein Umdenken in der öffentlichen Verwaltung Italiens herbeigeführt werden, und es zielt unter anderem auf Folgendes ab: verstärkte Koordinierung der Antikorruptionsstrategien auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene, verbesserter Präventionsansatz, Verpflichtung aller öffentlichen Einrichtungen zur Annahme und Anwendung von Integritätsplänen, verstärkte Anwendung strafrechtlicher Bestimmungen auf korruptionsbezogene Delikte, strengere Integritätsvorschriften für gewählte Amtsträger, Transparenz der öffentlichen Ausgaben, Zugang zu Informationen usw.<sup>7</sup>

1 Gesetz Nr. 190 vom 6. November 2012 über die Prävention und Bekämpfung von Korruption und Unregelmäßigkeiten in der öffentlichen Verwaltung.

2 [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf).

3 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

4 Siehe unten unter „Meinungsumfragen“.

5 Weitere Einzelheiten siehe unten.

6 Gesetz Nr. 190 vom 6. November 2012 über die Prävention und Bekämpfung von Korruption und Unregelmäßigkeiten in der öffentlichen Verwaltung.

7 Das Gesetz sieht unter anderem eine nationale Antikorruptionsbehörde vor, die für die Gesamtstrategie verantwortlich ist (diese Aufgabe ist von der *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT* – wahrzunehmen), erweitert den Straftatbestand der Korruption, stellt missbräuchliche Einflussnahme durch eine neue Bestimmung unter Strafe, die auch die aktive Seite der Straftat berücksichtigt, stellt Korruption im privaten Sektor unter Strafe und verschärft die strafrechtlichen Sanktionen bei einer Reihe von korruptionsbezogenen Straftaten. Es legt neue Korruptionsstrafatbestände fest (wie etwa „Anstiftung zu Gewährung oder Versprechen von Vorteilen“ – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), bestimmt den Entzug des passiven Wahlrechts im Falle von Personen, die wegen Vergehen gegen

Auf einige Aspekte jedoch geht das Gesetz nicht ein. So gibt es keine Neuregelung der Verjährung und keine neuen strafrechtlichen Bestimmungen zur Bilanzfälschung und Eigengeldwäsche („*autoriciclaggio*“), und auch der Stimmenkauf als Straftat bleibt unberücksichtigt. Die strafrechtlichen Bestimmungen zu Bestechung und Korruption werden weiter aufgesplittet, was in der Praxis zu Unklarheiten führen kann und den Ermessensspielraum bei der Strafverfolgung möglicherweise stärker einschränkt.<sup>8</sup> Zudem sind die neuen Bestimmungen zur Korruption im privaten Sektor und zum Informantenschutz noch nicht allumfassend, wie an anderer Stelle noch ausführlich erläutert wird. Im Rahmen des Europäischen Semesters 2013 zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik empfahl der Rat, dass Italien seinen Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung stärken solle, u. a. durch Überarbeitung der Vorschriften über die Verjährungsfristen.<sup>9</sup>

**Institutionelle Rahmenbedingungen:** Die Korruptionsbekämpfung wurde in Italien lange Zeit ausschließlich durch die Strafverfolgungsbehörden, die Staatsanwaltschaft, die Justiz und in gewissem Maße den Rechnungshof vorangetrieben. Letzterer spielt eine aktive Rolle bei der Umsetzung von Antikorruptionsstrategien, eingeschlossen das neue Antikorruptionsgesetz, wie auch durch seine operative Tätigkeit, bei der eine wirksame Kontrolle mit einer wohl einzigartigen Strafverfolgungsbefugnis in Bezug auf Schadensersatzforderungen für die den öffentlichen Verwaltungen entstandenen Verluste gekoppelt ist. Im National Integrity Report 2011 gelangte Transparency International zu der Einschätzung, dass der Rechnungshof, die Strafverfolgungsbehörden, die Justiz und die Wahlleitungen mit relativ gutem Erfolg gegen Korruption vorgehen.<sup>10</sup> Insgesamt jedoch seien öffentliche Verwaltung, Parlament, Regierung, Korruptionsbekämpfungsstellen, politische Parteien, Unternehmen, der Bürgerbeauftragte und die Medien nur sehr begrenzt in der Lage, der Korruption Einhalt zu gebieten.<sup>11</sup>

### **Meinungsumfragen**

**Wahrnehmungserhebungen:** Das 2013 durchgeführte Eurobarometer Spezial zur Korruption<sup>12</sup> ergab, dass 97 % der Befragten in Italien (zweithöchster Wert in der EU) die Korruption in ihrem Land für weit verbreitet halten (EU-Durchschnitt: 76 %), wobei 42 % angaben, dass sie im Alltag persönlich von Korruption betroffen seien (EU-Durchschnitt: 26 %). 88 % der Befragten in Italien sind der Ansicht, dass Bestechung und Beziehungen häufig die einfachste Art und Weise sind, um an bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu kommen (EU-Durchschnitt: 73 %). Den öffentlichen Einrichtungen wird offenbar sehr häufig mit Misstrauen begegnet. Derselben Umfrage zufolge richtet sich das Misstrauen vor allem auf folgende Amtsinhaber und öffentliche

---

die öffentliche Verwaltung rechtskräftig verurteilt wurden, und sieht in Führungspositionen eine verstärkte Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die Prävention und Bekämpfung von Korruptionspraktiken vor. Verwaltungen werden verpflichtet, eigene Aktionspläne zur Korruptionsbekämpfung aufzustellen. Das Gesetz enthält Bestimmungen für eine höhere Transparenz der öffentlichen Ausgaben und erleichtert den Zugang zu Informationen und die Offenlegung von Vermögenswerten (d. h. die Offenlegung von Daten zum Vermögen der mit politischen Befugnissen ausgestatteten Amtsträger — gewählte Amtsträger und alle Personen mit politischen Entscheidungsbefugnissen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene). Mit dem Gesetz wird eine materielle Haftung für den Fall eingeführt, dass dem Ansehen der öffentlichen Verwaltung Schaden zugefügt wurde; ferner werden Verhaltenskodizes festgelegt, erstmals Regelungen zum Informantenschutz getroffen und einige Bestimmungen in Bezug auf Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten (wie etwa die Einführung von Karenzzeiten) sowie Disziplinarverfahren verschärft.

8 Das neue Gesetz sieht spezifischere und genau abgegrenzte Straftatbestände vor, die von allgemeiner definierten Straftatbeständen abgeleitet werden (z. B. umfasst der Straftatbestand „*concussione*“ jetzt den neuen Straftatbestand „*induzione indebita a dare o promettere utilità*“).

9 Empfehlung des Rates 2013/C 217/11 vom 9. Juli 2013.

10 [http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy\\_2011](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011).

11 Die Einschätzung ergab, dass das nationale Integritätssystem Italiens nicht robust genug ist. Die Korruption könne nahezu überall gedeihen, da die staatlichen Institutionen eine beträchtliche Autonomie genießen, die nicht den Standards für Rechenschaftspflicht und Integrität entspricht.

12 Eurobarometer Spezial 397 von 2013.

Akteure: politische Parteien, Politiker auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene,<sup>13</sup> Beamte, die öffentliche Aufträge vergeben, und Beamte, die Baugenehmigungen ausstellen.

**Erfahrung mit Korruption:** In Bezug auf direkte Erfahrungen mit Bestechung schneidt Italien bei der Spezial-Eurobarometer-Umfrage 2013 zur Korruption besser ab als der EU-Durchschnitt, da nur 2 % angaben, dass im letzten Jahr jemand von ihnen Bestechungsgelder verlangt oder erwartet habe (EU-Durchschnitt: 4 %).

**Unternehmensumfragen:** 92 % der italienischen Unternehmen, die sich 2013 an der Eurobarometer-Unternehmensumfrage zur Korruption<sup>14</sup> beteiligten, vertreten die Meinung, dass Günstlingswirtschaft und Korruption den Wettbewerb in Italien behindern (EU-Durchschnitt: 73 %), während 90 % Bestechung und Beziehungen für die häufig einfachste Art und Weise halten, um an bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu kommen (EU-Durchschnitt: 69 %). Für 64 % sind politische Verbindungen der einzige Garant für unternehmerischen Erfolg (EU-Durchschnitt: 47 %). Nach dem Global Competitiveness Index 2013-14 gehören die Veruntreuung öffentlicher Gelder durch Korruption, Günstlingswirtschaft von Regierungsbeamten sowie ein schwindendes Vertrauen der Öffentlichkeit in die ethischen Grundwerte der Politiker zu den größten Problemen bei der Staatsführung in Italien.<sup>15</sup>

## Kontext

**Geschätzte Auswirkungen der Korruption:** Der italienische Rechnungshof zeigte auf, dass sich die direkten Kosten der Korruption auf jährlich insgesamt 60 Mrd. EUR belaufen (entspricht etwa 4 % des BIP). In den Jahren 2012 und 2013 äußerte sich der Präsident des Rechnungshofs wiederholt besorgt über die Auswirkungen der Korruption auf die Wirtschaft des Landes, die ohnehin schon unter den Folgen der Wirtschaftskrise zu leiden hat.<sup>16</sup> In einem Bericht (2012) der Ad-hoc-Kommission<sup>17</sup>, die zur Untersuchung von Transparenz und Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung und zur Erarbeitung entsprechender Vorschläge eingerichtet wurde, wird festgestellt, dass es neben den vom Rechnungshof geschätzten Kosten der Korruption auch noch indirekte wirtschaftliche Kosten gibt (z. B. im Zusammenhang mit verwaltungstechnischen Verzögerungen, schlechter Arbeit in öffentlichen Ämtern, ineffizienter Erbringung oder sogar unnötiger Vergabe von Bau- oder Dienstleistungen, geschwächter Wettbewerbsfähigkeit und verringerten Investitionen).<sup>18</sup> Für große öffentliche Bauvorhaben wurden diese indirekten Kosten auf rund 40 % der Beschaffungskosten geschätzt. Studien über die Entwicklung der Schattenwirtschaft veranschlagten den Anteil dieser Kosten am italienischen BIP im Jahre 2012 mit 21,5 %.<sup>19</sup>

**Meldung von Missständen:** Das Antikorruptionsgesetz regelt erstmalig den Schutz von Informanten, die auf Fälle von Korruption im öffentlichen Sektor hinweisen. Die entsprechenden Bestimmungen sind auf Beschäftigte im öffentlichen Dienst anwendbar, die Missstände unter der

13 Was die regionalen Unterschiede betrifft, so ergab die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie zur Qualität der Governance, die im Dezember 2010 veröffentlicht wurde und bei der Governance-Aspekte unter regionalen Gesichtspunkten untersucht wurden, dass Italien zu den Mitgliedstaaten mit den größten Ungleichheiten auf subnationaler Ebene gehört, d. h. es gibt Regionen mit einer deutlich über dem EU-Durchschnitt liegenden Qualität der Governance, aber auch Regionen, in denen der EU-Durchschnitt weit unterschritten wird. Der „European Quality of Governance Index“ von 2013, der eine größere Zahl von europäischen Ländern, Regionen und Befragten einbezog, hat diese Erkenntnis bestätigt: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>.

14 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

15 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

16 [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011/](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011/).

17 Die Kommission wurde von der Regierung eingerichtet; ihr gehören Vertreter von Justiz und Hochschule an.

18 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

19 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

Bedingung melden, dass sie niemanden beleidigen oder verleumden und niemandes Privatsphäre verletzen. Sie dürfen diese Informationen nur ihrem Vorgesetzten, der Justizbehörde oder dem Rechnungshof zukommen lassen. Die Identität der Hinweisgeber kann ohne deren Zustimmung nicht offengelegt werden. Die Bestimmungen sind jedoch ziemlich allgemein gehalten und tragen keinen umfassenden Charakter, da nicht alle Berichtsaspekte und auch nicht alle Arten des Schutzes berücksichtigt sind, die unter solchen Umständen gewährt werden sollten. Zudem bleibt die Meldung von Missständen im privaten Sektor unreguliert. Ein voll funktionsfähiger Mechanismus für den Schutz von Hinweisgebern würde zusätzliche Maßnahmen erfordern, darunter klare Festlegungen in Bezug auf Berichtskanäle, Schutzmechanismen und Sensibilisierung.

**Transparenz der Lobbyarbeit:** Lobbyarbeit ist in Italien nicht durch Gesetz geregelt. Es besteht keine Pflicht zur Eintragung von Interessenvertretern oder zur Meldung von Kontakten zwischen Amtsträgern und Lobbyisten.

**Medien:** Während die Printmedien in sehr hohem Maße zur Berichterstattung über Korruption in der Lage sind,<sup>20</sup> wurden Unabhängigkeit und Eigenverantwortung speziell der elektronischen Medien in den vergangenen Jahren immer wieder massiv beeinträchtigt, was hauptsächlich auf ein langjähriges Quasimonopol zurückzuführen ist.<sup>21</sup> In letzter Zeit hat sich in diesem Bereich der Wettbewerb am Markt leicht verbessert. Bei der 2013 von Freedom House erstellten Rangliste der Pressefreiheit (Freedom of the Press Index) erreichte Italien nur eine geringe Punktzahl und wurde in die Kategorie der Länder eingeordnet, deren Presse als „teilweise frei“ gilt.<sup>22</sup>

## 2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

### *Korruption auf hoher Ebene und Verbindungen zur organisierten Kriminalität*

An der Verfolgung von Korruptionsdelikten misst sich die Glaubwürdigkeit eines wirksamen und abschreckenden Antikorruptionsrahmens. In Italien scheint in der öffentlichen Wahrnehmung der abschreckende Charakter der diesbezüglichen Sanktionen nicht ausreichend zu sein. Wie aus der Spezial-Eurobarometer-Umfrage 2013 zur Korruption<sup>23</sup> hervorgeht, sind nur 27 % der Befragten der Ansicht, dass die Strafverfolgung in ihrem Land erfolgreich genug ist, um vor Bestechung und Bestechlichkeit abzuschrecken.

Die Berichte der Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) und der OECD besagen, dass die entsprechenden strafrechtlichen Rahmenbedingungen im Großen und Ganzen gegeben sind. Eine Reihe von Gesetzeslücken sorgen jedoch dafür, dass der Eindruck einer Quasi-Straffreiheit besteht und erfolgreiche Strafverfolgungen wie auch der Abschluss von Gerichtsverfahren verhindert werden.<sup>24</sup>

Die Beziehungen zwischen Politikern, organisierter Kriminalität und Unternehmen sowie der Grad der Integrität in den Reihen der gewählten und bestellten Amtsträger gehören zu den drängendsten Problemen im heutigen Italien, wie die Zahl der Untersuchungen und Korruptionsfälle sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene deutlich macht. Gemäß

20 Im Global Integrity Report 2010 wurde die Fähigkeit der Medien zur Berichterstattung über Korruption mit 89 von max. 100 Punkten bewertet: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

21 Der EGMR entschied in der Rechtssache Centro Europe 7 srl und Di Stefano / Italien ebenfalls gegen Italien und begründete dies mit einem Verstoß gegen Artikel 10 EMRK (Freiheit der Meinungsäußerung) aufgrund einer Rundfunkgesetzgebung, die den Wettbewerb am Markt nicht fördert: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{"itemid":"I001-111399"}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{).

22 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

23 Eurobarometer Spezial 397 von 2013.

24 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf).  
<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

einer Studie des Center for the Study of Democracy aus dem Jahre 2010 ist Italien eines der anschaulichsten Beispiele dafür, wie eng organisierte Kriminalität und Korruption miteinander verbunden sind.<sup>25</sup> Demnach bietet hauptsächlich eine weit verbreitete Korruption im sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereich einen Ansatzpunkt für organisierte kriminelle Gruppen. Weniger beobachtet wird die organisierte Kriminalität als Hauptursache für Korruption. Nach Aussage italienischer Staatsanwälte sind die Verbindungen zwischen Mafia und Korruption nach wie vor existent, und zwar auch in Regionen außerhalb der angestammten Gebiete der organisierten kriminellen Gruppen.

In den letzten Jahren zogen zahlreiche Ermittlungen wegen Korruption und illegaler Wahl- und Parteienfinanzierung, in die prominente Politiker sowie gewählte Amtsträger auf regionaler Ebene involviert waren, die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. Diese Ermittlungen hatten einige Rücktritte zur Folge, wobei in einem Falle sogar vorgezogene Regionalwahlen abgehalten werden mussten, und führten zu Regierungsentscheidungen über die Auflösung von Kommunalräten wegen angeblicher Verbindungen zu Mafiakreisen. Berichten zufolge wurden allein 2012 in nahezu der Hälfte der 20 italienischen Regionen strafrechtliche Ermittlungen durchgeführt und mehrere Regionalpolitiker in Untersuchungshaft genommen. Bislang wurden 201 italienische Kommunalräte unter Anwendung des Gesetzes 221/1991 aufgelöst,<sup>26</sup> davon seit 2010 allein 28 (hauptsächlich in Südalien, einige aber auch im Norden) wegen angeblicher Verbindungen zur organisierten Kriminalität. Es gab auch Fälle, in denen einige der Anklagen vor Abschluss der Gerichtsverfahren verjährt waren.

Bei Parteiführern und leitenden Mitgliedern ist es in den letzten Jahren ebenfalls zu Rücktritten im Zusammenhang mit Korruptionsfällen gekommen. Dabei lautete der Vorwurf oftmals auf Missbrauch von Parteidern. Gegen mehr als 30 Abgeordnete des ehemaligen Parlaments wurde oder wird wegen korruptionsbezogener Straftaten oder illegaler Parteienfinanzierung ermittelt. Bei einigen laufen noch die Untersuchungen oder Gerichtsverfahren, andere sind bereits in erster Instanz verurteilt worden. Einige Klagen wurden auch abgewiesen, da sie verjährt oder die entsprechenden Straftatbestände aufgehoben worden waren. In einigen Fällen griffen die Verjährungsfristen, bevor das Gericht eine endgültige Entscheidung treffen konnte. Zu erwähnen ist der Fall eines Abgeordneten, gegen den wegen Verbindungen zur Camorra — dem Casalesi-Clan — ermittelt wurde, da er sich von ihr als Gegenleistung für politische Einflussnahme auf nationaler Ebene, speziell in Bezug auf das Recycling von Giftmüll, seinen Wahlkampf finanziert ließ. Das italienische Parlament hat (durch Verweigerung der Aufhebung der Immunität) zweimal verhindert, dass der betreffende Abgeordnete in Untersuchungshaft genommen wurde. Während des Parlamentswahlkampfs Anfang 2013 erzielte eine Petition, in der eine größere Wirksamkeit des neuen Antikorruptionsgesetzes gefordert wurde, mehr als 150 000 Unterschriften von Bürgern und 878 Unterschriften von Wahlkandidaten.<sup>27</sup>

Die Festlegung eines Rechtsrahmens, mit dem eine effiziente Abwicklung und der Abschluss von Gerichtsverfahren in komplexen Fällen gewährleistet würde, gestaltete sich immer wieder schwierig. Mehrfach verabschiedete das Parlament Ad-personam-Gesetze (oder unternahm zumindest den Versuch) zugunsten von Politikern, gegen die — unter anderem wegen Korruptionsdelikten — Strafverfahren liefen. Ein Beispiel ist der Gesetzentwurf über die Verkürzung der Verjährungsfristen (*prescrizione breve*), durch den sich die Gefahr vergrößerte, dass Fälle ohne Verurteilung der Beschuldigten eingestellt werden.<sup>28</sup> Ein weiteres Gesetz sah vor, bei einer bestimmten Kategorie von hochrangigen Beamten im Falle von Vergehen, die vor oder

---

25 Examining the links between corruption and organised crime. Center for the Study of Democracy, 2010. [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

26 Davon 75 in Kampanien, 49 in Sizilien und 34 in Kalabrien.

27 Riparte Il Futuro: <http://www.riparteilfuturo.it/petizione/>.

28 Gesetz „Ex-Cirielli“: <http://leg16.camera.it/561?appro=715&Il+c.d.+%22processo+breve%22+%28A.C.+3137%29>.

während der Amtszeit begangen wurden, eine Aussetzung des Strafverfahrens bis zum Ende der Amtszeit zuzulassen.<sup>29</sup> Dieses Gesetz stellte sich später als verfassungswidrig heraus.<sup>30</sup> Ein 2010 verabschiedetes Gesetz räumte den Mitgliedern des Ministerrats die Möglichkeit ein, für das Nichterscheinen vor Gericht bei Strafverhandlungen einen „rechtmäßigen Hinderungsgrund“ geltend zu machen.<sup>31</sup> Diese Bestimmungen wurden später für verfassungswidrig erklärt.<sup>32</sup> Die Aufhebung von bestimmten Straftatbeständen, wie etwa einzelner Formen der Bilanzfälschung im Jahr 2002,<sup>33</sup> ist in diesem Zusammenhang ebenfalls erwähnenswert.

Ein positiver Schritt war das neue Antikorruptionsgesetz, dem Ende 2012 ein Gesetzesdekret der Regierung folgte, wonach Personen, die wegen Korruptionsdelikten oder sonstigen Vergehen gegen die öffentliche Verwaltung rechtskräftig verurteilt wurden, weder auf zentralstaatlicher noch auf regionaler Ebene in öffentliche Ämter gewählt werden dürfen.<sup>34</sup> Dem Dekret zufolge währt die Unwählbarkeit doppelt so lange wie die eigentliche Strafe, mindestens jedoch sechs Jahre. Außerdem gibt es ein Gesetzesdekret von Anfang 2013 über das (je nach Art der Strafe vorübergehende oder dauerhafte) Verbot der Ausübung öffentlicher Ämter für Personen, die rechtskräftig oder noch nicht rechtskräftig wegen Vergehen gegen die öffentliche Verwaltung, einschließlich Korruption, verurteilt wurden.<sup>35</sup> Die Anwendung der aus dem Antikorruptionsgesetz resultierenden Bestimmungen zur Unwählbarkeit führte in einem Falle dazu, dass ein wegen Steuerhinterziehung verurteilter ehemaliger Ministerpräsident und Parlamentsabgeordneter aus dem Senat ausgeschlossen wurde. Auch ein Provinzpräsident wurde auf der Grundlage dieser Bestimmungen seines Amtes enthoben, nachdem er wegen Amtsmisbrauchs verurteilt worden war. Die Anwendung der Rechtsvorschriften zur Beendigung des Mandats des Abgeordneten nach dessen rechtsgültiger Verurteilung erforderte eine entsprechende Abstimmung in der Kammer des Parlaments, der er angehörte.

Abgesehen von den genannten Bestimmungen gibt es keinen Ethikkodex für gewählte Amtsträger auf zentralstaatlicher oder regionaler Ebene. Für Interessenkonflikte stehen keine spezifischen Verifizierungsmechanismen zur Verfügung. Verhaltenskodizes für gewählte Amtsträger im Zusammenspiel mit entsprechenden Verwaltungsvorschriften für die Sanktionierung von Verstößen gegen die ethischen Regeln würden die Integrität und Rechenschaftspflicht auf ein höheres Niveau heben und umfassendere nichtstrafrechtliche Sanktionen für den Fall ermöglichen, dass durch unethisches Verhalten das öffentliche Interesse beeinträchtigt wird. Auch könnten angesichts der Besonderheiten nichtstrafrechtlicher Sanktionen für gewählte Amtsträger (im Gegensatz zu anderen Kategorien von Amtsträgern wie bestellte Amtsträger, Beamte usw.) Integritätsregeln wirksamer durch Selbstregulierungslösungen umgesetzt werden.

## **Parteienfinanzierung**

Politische Parteien werden derzeit in Italien sowohl aus öffentlichen (die bis zu 80 % der Parteiressourcen ausmachen können) als auch aus privaten Quellen finanziert. Die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) stellte im März 2012 „kritische Defizite“ sowohl in den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Parteienfinanzierung in Italien als auch in der Finanzierungspraxis

29 Gesetz Nr. 128 von 2008: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

30 Entscheidung des Verfassungsgerichts 262/2009:

<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do;jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

31 Gesetz Nr. 51 vom 7. April 2010, zu Bestimmungen betreffend die rechtmäßige Verhinderung (Legittimo Impedimento):

32 Entscheidung des Verfassungsgerichts 23/2011: temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf.

33 Gesetzesdekret Nr. 61/2002: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>.

34 Gesetzesdekret Nr. 235 vom 31. Dezember 2012:

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006).

35 Gesetzesdekret Nr. 39 vom 8. April 2013:

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false).

fest.<sup>36</sup> Ihr Fazit lautete, dass diese Defizite Spielraum für Missbrauch bieten, so dass unzureichende Garantien für die wirksame Aufdeckung und Offenlegung einer potenziell missbräuchlichen Beeinflussung der Parteienfinanzierung bestehen. Die Kontrolle der Parteienfinanzierung durch die Behörden wurde als lückenhaft und formalistisch eingeschätzt. An ihr sind drei verschiedene Institutionen mit eingeschränkten Befugnissen beteiligt, die sich weder untereinander noch mit den Strafverfolgungsbehörden abstimmen. So kontrolliert der Rechnungsprüfungsausschuss im Parlament die Jahresabschlüsse der Parteien, die Buchprüfer des Rechnungshofes sind für die Überprüfung der Wahlkampfausgaben der politischen Parteien zuständig, und die Wahlkampfausgaben der Kandidaten werden von einer regionalen Wahlgarantiekommission (*Collegio Regionale di Garanzia Elettorale*) überprüft.

Die GRECO hat die politischen Parteien dringend aufgefordert, selbst interne Kontrollsysteme zu entwickeln und ihre Bücher von unabhängiger Seite prüfen zu lassen. Von den Parteien werden keine Abschlüsse in konsolidierter Form gefordert. Derzeit geben die von ihnen vorgelegten Finanzberichte keinen vollständigen Überblick über ihre Finanztätigkeiten. Die GRECO empfahl außerdem eine stärkere Transparenz bei der Parteienfinanzierung, indem für Kandidaten wie auch für Parteien die Schwelle deutlich gesenkt wird, bis zu der die Identität von Spendern nicht veröffentlicht werden muss. Zugleich wurde ein Verbot von anonymen Spenden empfohlen.<sup>37</sup>

Momentan sieht der Gesetzgeber Geldbußen und eine Aussetzung der „Wahlrückvergütung“ als Sanktionen vor. Ein Straftatbestand der illegalen Parteienfinanzierung ist ebenfalls gegeben. Die GRECO stellte in ihrem Bericht von 2012 fest, dass die derzeitigen Regelungen zur Sanktionierung von Verstößen gegen die Finanzierungsvorschriften nicht abschreckend genug erscheinen, und empfahl daher eine Überprüfung der bestehenden verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen in diesem Bereich, damit diese auch tatsächlich wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.<sup>38</sup>

Im Dezember 2013 verabschiedete die Regierung ein Gesetzesdekret über die schrittweise Abschaffung der öffentlichen Finanzierung über einen Zeitraum von drei Jahren hinweg<sup>39</sup> und deren Ersatz durch individuelle Beiträge von Bürgern, die diese später von der Steuer absetzen können.<sup>40</sup> Das Gesetzesdekret enthält einige Leitlinien für die Festlegung strenger Verfahren hinsichtlich der Transparenzsatzungen und Haushalte der Parteien. Einige von der GRECO angesprochene Aspekte (z. B. Konsequenz der internen Kontrollmechanismen, Höchstgrenze für private Spenden oder abschreckende Wirkung der geltenden Sanktionen) wurden jedoch außer Acht gelassen. Vor kurzem erhielt der Rechnungshof die Befugnis zur Überprüfung der Finanzierung regionaler politischer Gruppen.

## **Verjährung**

Die Verjährung war immer ein problematischer Aspekt, was die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Untersuchung und Entscheidung in Korruptionsfällen betrifft. Die in Italien geltende Verjährungsfrist hat in Kombination mit langwierigen Gerichtsverfahren, den geltenden Regelungen und Berechnungsmethoden für die Verjährung, fehlender Flexibilität hinsichtlich der Gründe für eine Hemmung und Unterbrechung der Verjährung und der Existenz einer absoluten Verjährung (Zeitgrenze), bei der keine Unterbrechung oder Hemmung möglich ist, zur

---

36 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

37 Derzeit 50 000 EUR.

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

39 D. h. eine Reduzierung auf 60 % im ersten Jahr nach Verabschiedung des Gesetzes, auf 50 % im zweiten Jahr, auf 40 % im darauffolgenden Jahr und schließlich die vollständige Abschaffung.

40 <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=71338>.

Einstellung zahlreicher Verfahren geführt, woran sich auch künftig nichts ändern wird.<sup>41</sup> Die Überprüfung der bestehenden Verjährungsregelungen wurde in den länderspezifischen Empfehlungen angeregt, die der Rat im Juli 2013 im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester an Italien richtete. Sie wäre ein bedeutender Schritt zur Stärkung des Rechtsrahmens für die Korruptionsbekämpfung.

Transparency International stellte in einer 2010 durchgeführten Studie zu den Auswirkungen der Verjährung auf die Verfolgung von Korruption in der EU fest, dass im untersuchten Zeitraum (d. h. 2005-2010) etwa jedes zehnte Korruptionsverfahren wegen Ablaufs der Verjährungsfrist eingestellt wurde.<sup>42</sup> Die Situation hat sich seitdem offenbar nicht verbessert, auch wenn die GRECO<sup>43</sup> und die OECD<sup>44</sup> zwischen 2009 und 2013 wiederholt ihre Bedenken zum Ausdruck gebracht haben. Untersuchungen zufolge<sup>45</sup> setzte in Italien 2007 bei etwa 11,14 % der Straftaten während des Gerichtsverfahrens die Verjährung ein, 2008 bei 10,16 % der Straftaten. Bei anderen in der Studie genannten Mitgliedstaaten lag der Durchschnitt im gleichen Referenzzeitraum zwischen 0,1 und 2 %. Aus OECD-Daten geht hervor, dass seit 2011 in 30 von 47 Fällen (d. h. über 62 %) Anklagen wegen Auslandsbestechung verjährten.

Für die meisten der „klassischen“ korruptionsbezogenen Straftaten<sup>46</sup> betrug die relative Verjährungsfrist<sup>47</sup> vor Inkrafttreten des neuen Antikorruptionsgesetzes etwa 6 Jahre,<sup>48</sup> während die absolute Verjährungsfrist bei 7,5 Jahren lag.<sup>49</sup> Bei einer Reform der Verjährungsregelungen im Jahre 2005 wurden die Berechnungsmethoden nur geändert, um die Verjährungsfristen entsprechend dem Vorstrafenregister des Angeklagten zu differenzieren.<sup>50</sup> Erschwerende Umstände bei Erststrftätern haben keine längere Verjährungsfrist zur Folge. Stärker und viel grundlegender wirkt sich bei den gegenwärtigen Regelungen aus, dass die Verjährungsfrist nach der erstinstanzlichen Entscheidung weiterläuft (d. h. bis das Gerichtsurteil rechtskräftig wird). Da die Gerichtsverfahren oft sehr langwierig sind, ist es daher vorgekommen, dass Verfahren selbst nach einer erstinstanzlichen Verurteilung wegen Verjährung eingestellt wurden.

Das Antikorruptionsgesetz von 2012 änderte nichts an den Verjährungsregeln. Für einige Straftaten wurden die Höchststrafen heraufgesetzt, wodurch sich auch die Verjährungsfristen verlängerten, da beide miteinander verbunden sind. Für einige neue Straftaten jedoch, wie etwa die sogenannte „*concussione per induzione*“ (oder „*induzione indebita a dare o promettere*

---

41 Dazu gehört auch ein Verfahren gegen einen ehemaligen Premierminister, das im Februar 2012 wegen Verjährung eingestellt wurde. Es ging dabei um den Vorwurf der Korruption gegen den ehemaligen Premierminister, der angeblich einem ausländischen Anwalt 600 000 USD Bestechungsgeld als Gegenleistung für Zeugenaussagen in mehreren älteren Verfahren gezahlt hatte, in denen er ebenfalls Angeklagter war. Das Verfahren hatte sich über fünf Jahre erstreckt, bevor die Verjährung eintrat. Andere Angeklagte, die an derselben Straftat beteiligt waren (d. h. aktive Bestechung) wurden in erster Instanz verurteilt (was im Rechtsmittelverfahren bestätigt wurde). Aber selbst bei ihnen griff beim zweiten Rechtsmittel die Verjährung. Vor kurzem erst wurde in einem großangelegten Fall für einige der Bestechungsvorwürfe gegen einen Vizepräsidenten eines Regionalrats ebenfalls Verjährung geltend gemacht.

42 „Timed Out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries“.

43 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf).  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf);  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

44 <http://www.oecd.org/daf/bribery/internationalbusiness/anti-briberyconvention/49377261.pdf>.

45 [http://www.transparency.it/upload\\_doc/SOL.pdf](http://www.transparency.it/upload_doc/SOL.pdf).

46 Bestechung, missbräuchliche Einflussnahme.

47 Die sogenannte „relative“ Verjährungsfrist kann gehemmt oder unterbrochen werden, während „absolute“ Verjährungsfristen länger sind und nicht gehemmt oder unterbrochen werden können.

48 Höher für einige Straftaten wie etwa *concussione* – eine schwere Form der Nötigung durch eine Amtsperson, bei der der Amtsträger die Bestechung erzwingt/anordnet/veranlasst, Geldwäsche, Korruption innerhalb der Justiz – 12 bis 20 Jahre bei schweren Formen.

49 Höher für einige Straftaten wie etwa *concussione*, Geldwäsche, Korruption innerhalb der Justiz – 15 bis 25 Jahre bei schweren Formen.

50 Gesetz „Ex-Cirielli“ Nr. 251 vom 5. Dezember 2005.

*utilità*“),<sup>51</sup> die nach Auffassung von Praxisvertretern häufiger anzutreffen ist als die klassische „*concussione*“, sind die Strafen geringer und haben demzufolge auch eine kürzere Verjährungsfrist<sup>52</sup>. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das günstigere Strafrecht für laufende Verfahren gilt, d. h. für diejenigen, die dem Angeklagten eine kürzere Verjährungsfrist sichern würden.

Das Justizministerium richtete eine Arbeitsgruppe (Ad-hoc-Kommission) ein, die die Frage der Verjährung sowie mögliche Alternativen für eine Reform in diesem Bereich untersuchen sollte.<sup>53</sup> Die Kommission analysierte die Auswirkungen der Verjährung auf Fälle in den Jahren von 2005 bis 2010 und legte die Ergebnisse im April 2013 vor. In die Untersuchung waren die repräsentativsten Staatsanwaltschaften Italiens einbezogen worden, und sie ergab einen leichten Rückgang (weniger als 3 %) bei der Quote der verjährten Korruptionsfälle, die nach Ansicht der Ad-hoc-Kommission normal ist und sich teilweise durch das auf dem Legalitätsprinzip beruhende System (d. h. obligatorische Strafverfolgung) ergibt. Die GRECO betonte, dass die Methode zur Berechnung der Verjährungsfristen in Kombination mit anderen Faktoren (wie Verzögerungen, Verfahrensstau und Komplexität der Korruptionsfälle) die Gefahr der Verjährung bei Korruptionsfällen erhöht. Sie wies darauf hin, dass eine Verschärfung der Sanktionen für bestimmte Korruptionsdelikte für sich genommen nicht ausreicht, um die Probleme angemessen zu lösen, und forderte daher die Erarbeitung eines Plans, der einen genauen Zeitrahmen vorgibt und die vorhandenen politischen Lösungsmöglichkeiten aufzeigt.<sup>54</sup>

### ***Fähigkeit zur Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung des neuen Antikorruptionsgesetzes***

Die Regierung verabschiedete nach Annahme des Antikorruptionsgesetzes von 2012 mehrere Dekrete zu dessen Umsetzung. Das erste Gesetzesdekret Ende 2012 betraf die Unwählbarkeit in öffentliche Ämter nach einer rechtskräftigen Verurteilung wegen bestimmter Vergehen gegen die öffentliche Verwaltung, einschließlich Korruption.<sup>55</sup> Zwei weitere Dekrete wurden im März und April 2013 verabschiedet. Eines betraf das Verbot der Ausübung öffentlicher Ämter im Falle einer (rechtskräftigen oder noch nicht rechtskräftigen) Verurteilung wegen Vergehen gegen die öffentliche Verwaltung, einschließlich Korruption, sowie Inkompatibilitätsregeln und das Verbot für Inhaber öffentlicher Ämter, in den privaten Sektor zu wechseln.<sup>56</sup> Gegenstand des anderen Dekrets war die Transparenz- und Veröffentlichungspflicht der öffentlichen Verwaltung.<sup>57</sup> Im Jahre 2013 stimmte die Regierung einem Ethikkodex für die öffentliche Verwaltung zu, der vom Ministerium für öffentliche Verwaltung aufgestellt worden war.<sup>58</sup> In einigen anderen Bereichen, die unter das Gesetz von 2012 fallen — wie etwa ein koordiniertes Konzept für Kontrollmechanismen — besteht weiterhin Untersuchungsbedarf.

---

51 Form der Bestechung, bei der der Amtsträger unter Missbrauch seines Amtes oder seiner Befugnisse jemanden veranlasst, ihm oder Dritten einen ungerechtfertigten Vorteil (materieller oder anderer Art) zu gewähren oder zu versprechen.

52 Für *concussione per induzione* beispielsweise betragen die Strafen zwischen 3 und 8 Jahren (anstelle von 4 bis 12 Jahren), und die Verjährungsfrist würde sich von 15 auf 10 Jahre verringern.

53 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS914317](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS914317).

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

55 Decreto Legislativo 31 dicembre 2012, n. 235: Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilita' e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

56 Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di inconferibilita' e incompatibilita' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

57 Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33: Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicita', trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

58 Verhaltenskodex, verabschiedet am 4. Juni 2013 durch das Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 62/2013; dieser Kodex ersetzt vollständig den Verhaltenskodex, der im Ministerialerlass des Dipartimento della Funzione Pubblica vom 28. November 2000 enthalten ist.

Durch das Antikorruptionsgesetz von 2012 wurde die *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT) zur nationalen Antikorruptionsbehörde Italiens bestimmt, die für die landesweite Koordinierung der Strategien zur Korruptionsprävention zuständig ist. Allerdings scheint die CIVIT nicht über die erforderlichen Kapazitäten zu verfügen, um eine solche Funktion wirksam wahrzunehmen. Sie besteht lediglich aus 3 Mitgliedern und etwa 30 Unterstützungskräften, die zudem häufig wechseln. Die CIVIT selbst sieht für sich eher einen eingeschränkten Tätigkeitsbereich, in dem die reaktiven Funktionen gegenüber den proaktiven Funktionen überwiegen und der Schwerpunkt auf Transparenz, Beratung und formaler Überprüfung von Strategiedokumenten der Verwaltungen liegt. Ermittlungs- und Inspektionsaufgaben, wie sie im Antikorruptionsgesetz vorgesehen sind, scheinen nur geringe Priorität zu haben. Die Sanktionsbefugnisse der CIVIT gehen speziell auf der regionalen und lokalen Ebene gegen Null.

Das Antikorruptionsgesetz von 2012 sieht die Annahme eines nationalen Dreijahresplans zur Korruptionsbekämpfung und von Integritätsplänen (mit Schwerpunkt Prävention) für alle Verwaltungsgremien vor, wobei die Integritätspläne auf Risikobewertungen basieren müssen. Die Handelskammern auf regionaler Ebene erarbeiten derzeit ebenfalls Mehrjahresaktionspläne für die Korruptionsprävention, und eine große Anzahl davon liegt bereits vor.<sup>59</sup>

Im Juli 2013 verabschiedete die CIVIT Leitlinien für die Aktualisierung des Dreijahresprogramms für Transparenz und Integrität 2014-16.<sup>60</sup> Im September 2013 genehmigte sie den vom Ministerium für öffentliche Verwaltung erarbeiteten nationalen Dreijahresplan zur Korruptionsbekämpfung.<sup>61</sup> Der Aktionsplan gibt eine allgemeine Orientierung für die Umsetzung des Antikorruptionsgesetzes durch die öffentlichen Verwaltungen. Viele Verwaltungen (einschließlich lokale) haben ihre Aktionspläne bereits an die CIVIT übermittelt, zudem wurden 2011 und 2012 mehr als 100 Integritätspläne aufgestellt.<sup>62</sup>

Jedes Verwaltungsgremium muss einen Beamten als Integritätsbeauftragten benennen, der bei festgestellten Mängeln seiner Rechenschaftspflicht auf disziplinarischer und Leitungsebene nachkommt. 2013 waren diese Beauftragten bereits größtenteils eingesetzt.

Zwar ist das Anliegen des neuen Ansatzes in Bezug auf die Integritätsstrategie in der öffentlichen Verwaltung sehr begrüßenswert, doch muss gleichzeitig das Risiko eingedämmt werden, dass daraus ein formalistischer Prozess wird, bei dem es vorrangig um programmatische Dokumente und institutionelle Rahmenbedingungen und weniger darum geht, zielgerichtet und unverzüglich Maßnahmen zur Beseitigung vorhandener Schwachstellen zu ergreifen. Es ist unklar, ob alle Verwaltungen über die erforderliche Kapazität zur Entwicklung entsprechender Aktionspläne und zur Sicherstellung der wirksamen Umsetzung und Überwachung verfügen. Diese Bedenken betreffen vor allem die kommunalen Verwaltungen.

Die für die Erarbeitung von Vorschlägen zur Transparenz und Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung zuständige Ad-hoc-Kommission gelangte 2012 zu der Einschätzung, dass im Bereich der Kommunalverwaltung die Korruptionsgefahr mit am größten ist. Es wird unter anderem auf folgende Risikofaktoren verwiesen: die Verbindungen zwischen Verwaltung und Politik (insbesondere bei Entscheidungen in der Stadtplanung) sowie zwischen Verwaltung und privatem Sektor (z. B. verstärktes Outsourcing und häufigere Vergabe im Verhandlungsverfahren infolge der Wirtschaftskrise) und die unklare Aufteilung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Verwaltungsebenen. Die Kommission unterbreitete Vorschläge für verschiedene Abhilfemaßnahmen, so z. B. deutliche Trennung der

59 <http://www.unioncamere.gov.it/P42A0C1570S1064/Piani-di-prevenzione-della-corruzione.htm>.

60 Beschluss Nr. 50/2013 „Leitlinien für die Aktualisierung des Dreijahresprogramms für Transparenz und Integrität 2014-2016“.

61 [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf).

62 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

Zuständigkeiten von Regionalräten und Verwaltungsgremien, stärkere Transparenz und Disziplin bei der Durchsetzung der Verwaltungsverfahren, verstärkte Mechanismen der internen Kontrolle und Priorisierung der Bereiche mit höherem Risiko, wie etwa Stadtplanung.<sup>63</sup>

### ***Interessenkonflikte und Offenlegung von Vermögenswerten***

Die Rechtsvorschriften für die öffentliche Verwaltung<sup>64</sup> und das Antikorruptionsgesetz von 2012 enthalten spezifische Bestimmungen, in denen zahlreiche tatsächliche, scheinbare und potenzielle Interessenkonflikte sowie Lösungsmaßnahmen dargelegt werden, so auch in Bezug auf Drehtür-Praktiken (Karenzzeiten von drei Jahren). Verträge oder andere Aufträge, die unter Verletzung der Drehtür-Regelungen zustande kommen, haben keine Gültigkeit. Private Unternehmen, die auf diese Weise Verträge abgeschlossen haben, erhalten in den darauffolgenden drei Jahren keinen Auftrag der öffentlichen Verwaltung.

Nachdem 2012 das Antikorruptionsgesetz erlassen worden war, verabschiedete die Regierung im März 2013 ein Gesetzesdekret zur Informationstransparenz in der öffentlichen Verwaltung,<sup>65</sup> wonach die Vermögenswerte von gewählten und bestellten Amtsträgern und ihren Angehörigen (bis 2. Grades) offenzulegen sind. Dabei wird von dem Grundsatz ausgegangen, dass der Zugang zu öffentlichen Informationen die Regel ist und Ausnahmeregelungen vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehen werden müssen. Dieses System der Offenlegung der Vermögenswerte gilt für gewählte und bestellte Amtsträger auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene, einschließlich derer, die befristete Aufgaben im Auftrag von öffentlichen Stellen erfüllen. Ein Gesetzesdekret vom Mai 2013 legt zudem Inkompatibilitätsregeln fest und verbietet die Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Führungspositionen im Falle einer vorherigen (erstinstanzlichen oder rechtskräftigen) Verurteilung wegen Vergehen gegen die öffentliche Verwaltung.<sup>66</sup> Es regelt zudem Inkompatibilitäten zwischen Führungspositionen in der öffentlichen Verwaltung und in staatseigenen, staatlich kontrollierten bzw. von der öffentlichen Verwaltung regulierten und finanzierten Unternehmen sowie Inkompatibilitäten zwischen öffentlichen Führungspositionen und politischen Ämtern.

So lobenswert diese Regelungen auch sein mögen, bietet der Rechtsrahmen doch wenig Klarheit über die Einrichtung eines unabhängigen fachmännischen Kontrollmechanismus und eines entsprechenden Sanktionssystems, das in Bezug auf die Offenlegung der Vermögenswerte und die Interessenkonflikte auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene eine hinreichend abschreckende Wirkung auf die Amtsträger hat. Es ist nicht ganz klar, wie schwere Verstöße in diesem Bereich zu Sanktionen wie etwa der Amtsenthebung führen können oder wie getroffene Entscheidungen aufgehoben und Schäden beseitigt werden können. Dasselbe gilt für die Offenlegung der Vermögenswerte von gewählten und bestellten Amtsträgern.

In der jüngsten GRECO-Einschätzung zu den gemeinsamen Evaluierungsrunden I und II finden sich Hinweise der italienischen Behörden auf die Rolle der Wettbewerbsbehörde bei der Überwachung von Interessenkonflikten von Regierungsmitgliedern (einschließlich ihrer Ehegatten und Verwandten). Den italienischen Behörden zufolge legte die Wettbewerbsbehörde strenge Auslegungsrichtlinien fest, womit viele der rechtlichen Bestimmungen in diesem Bereich unterstützt wurden. Die vorhandene Rechtsprechung scheint diesen Ansatz zu bestätigen. Zudem

63 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

64 Gesetz Nr. 215 von 2004 zu Interessenkonflikten: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

65 Gesetzesdekret Nr. 33 vom 14. März 2013 Offenlegung, Transparenz und Verbreitung von Verwaltungsinformationen.

66 Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di inconferibilita' e incompatibilita' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

berichteten die Behörden, dass die Wettbewerbsbehörde auch bei ihr eingereichte Finanzerklärungen verwendet hat, um gefährdete Sektoren ausfindig zu machen, in denen mit größerer Wahrscheinlichkeit Interessenkonflikte auftreten könnten (z. B. Rundfunk und Fernsehen).<sup>67</sup> Unklar ist jedoch, wie die Überprüfung von Vermögenserklärungen und Interessenkonflikten im Hinblick auf das Antikorruptionsgesetz von 2012 in der Praxis durchgeführt werden soll. Derzeit ist die CIVIT dafür zuständig, dass den Veröffentlichungspflichten nachgekommen wird und potenzielle Unregelmäßigkeiten überwacht werden, jedoch sind ihre Befugnisse hauptsächlich regulierender, beratender oder anleitender Art. Die sachliche Prüfung von Interessenkonflikten und Vermögenserklärungen gehört nicht zu ihren Aufgaben. Die GRECO betonte auch, dass Interessenkonflikte in Italien ein höchst umstrittenes Thema seien und sorgfältig kontrolliert werden müssten, um die Glaubwürdigkeit des Systems zu wahren.<sup>68</sup>

## ***Öffentliche Auftragsvergabe***

Die öffentlichen Ausgaben für Arbeiten, Güter und Dienstleistungen machten in Italien 2011 etwa 15,9 % des BIP aus.<sup>69</sup> Vom Wertumfang her entfielen auf die im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibungen 18,3 % der Gesamtausgaben für öffentliche Arbeiten, Güter und Dienstleistungen. Die mit der Untersuchung von Transparenz und Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung und der Ausarbeitung entsprechender Vorschläge beauftragte Ad-hoc-Kommission stellte in ihrem Bericht vom Oktober 2012 die öffentliche Auftragsvergabe als sehr stark korruptionsgefährdet heraus.<sup>70</sup> In Italien werden offenbar in überdurchschnittlich hohem Maße Verhandlungsverfahren angewendet (vor allem ohne Veröffentlichung von Bekanntmachungen öffentlicher Aufträge). 2010 betraf dies 14 % des Gesamtwerts der Aufträge, verglichen mit 6 % auf EU-Ebene. Das kann durchaus ein Faktor sein, durch den sich das Risiko korrupter und betrügerischer Praktiken erhöht.

Laut der Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013 zur Korruption<sup>71</sup> sind in Italien 70 % der Befragten der Ansicht, dass Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe durch nationale Behörden weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 56 %), und Gleicher gilt nach Meinung von 69 % auch für die öffentliche Auftragsvergabe durch lokale Behörden (EU-Durchschnitt: 60 %). Dabei sind nach Ansicht der Befragten vor allem die folgenden Praktiken anzutreffen: Zuschnitt der Anforderungen auf bestimmte Unternehmen (52 %), Missbrauch des Verhandlungsverfahrens (50 %), Interessenkonflikte bei der Bewertung der Angebote (54 %), Angebotsabsprachen (45 %), unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien (55 %), Mitwirkung von Bietern an der Formulierung von Anforderungen (52 %), Missbrauch von Ausnahmeregelungen zur Vermeidung von Ausschreibungen (53 %) und Änderung der Vertragsbedingungen nach Abschluss des Vertrags (38 %).

Die Infrastruktur gehört im öffentlichen Auftragswesen in Italien offenbar zu den Bereichen, in denen das Korruptionsrisiko am größten ist. Da auf diesen Sektor Ressourcen von beträchtlichem Umfang entfallen, ist mit größerer Wahrscheinlichkeit mit Korruption und Infiltration durch organisierte kriminelle Gruppen zu rechnen. Zudem gibt es nur eine recht begrenzte Anzahl von Anbietern für die zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen, womit sich die Gefahr der Angebotsabsprache erhöht. Empirischen Untersuchungen zufolge ist in Italien die Korruption in der Phase nach der Auftragsvergabe am häufigsten, speziell was die Kontrolle der

---

67 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

68 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

69 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

70 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

71 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

Qualität oder des Abschlusses von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen betrifft.<sup>72</sup> Der Rechnungshof stellte wiederholt fest, dass das Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe ordnungsgemäß abläuft, die Verfahrensregeln eingehalten werden und offenbar tatsächlich die Bieter mit den günstigsten Angeboten die Zuschläge erhalten, dann jedoch die Qualität der Leistungen in der Ausführungsphase vorsätzlich beeinträchtigt wird. Wenn auch nicht zwangsläufig auf korrupte Praktiken zu schließen ist, so sind doch derartige Unregelmäßigkeiten und die genannten Eurobarometer-Indikatoren Ausdruck für die Schwächen der derzeitigen Kontrollmechanismen, was speziell für die Phase der Auftragsausführung gilt. Zudem hat der Rechnungshof auf einen Schwachpunkt im Zusammenhang mit seinen Kontrollbefugnissen hingewiesen. So darf er keine Ad-hoc-Kontrollen ohne vorherige Ankündigung durchführen, was natürlich die Erfolgsquote bei der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten beeinträchtigen kann.<sup>73</sup> Bilanzfälschung wird nicht geahndet,<sup>74</sup> wodurch sich Unregelmäßigkeiten vor allem in der Ausführungsphase noch schwerer verhindern lassen.

Allein bei großen öffentlichen Bauvorhaben werden die Korruptionsverluste (einschließlich indirekte Verluste) auf 40 % des Gesamtwerts der öffentlichen Aufträge geschätzt.<sup>75</sup> Bei einigen öffentlichen Großaufträgen etwa im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau in L'Aquila nach dem Erdbeben von 2009, der Weltausstellung 2015 in Mailand oder der neuen Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke Turin-Lyon wird ein hohes Risiko gesehen, dass öffentliche Mittel abfließen oder eine Unterwanderung durch organisierte Kriminalität erfolgt. Die Hochgeschwindigkeitsstrecke gehört zu den teuersten Infrastrukturvorhaben, und ein Stückkostenvergleich gibt Anlass zu umfangreichen Debatten. Untersuchungen zufolge kostet ein Kilometer der Verbindung zwischen Paris und Lyon rund 10,2 Mio. EUR, zwischen Madrid und Sevilla sind es 9,8 Mio. EUR und zwischen Tokio und Osaka 9,3 Mio. EUR, während sich die vergleichbaren Kosten zwischen Rom und Neapel auf 47,3 Mio. EUR, zwischen Turin und Novara auf 74 Mio. EUR, zwischen Novara und Mailand auf 79,5 Mio. EUR und zwischen Bologna und Florenz auf 96,4 Mio. EUR belaufen. Insgesamt wurden die durchschnittlichen Kosten in Italien mit 61 Mio. EUR je km veranschlagt.<sup>76</sup> Obwohl die Kostenunterschiede an sich noch nichts beweisen, können sie — untermauert durch andere Faktoren — als Hinweis auf potenzielle Probleme durch Missmanagement oder Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe gesehen werden.

Angesichts der bestehenden Gefahr, dass im öffentlichen Auftragswesen die Korruption zunimmt und die organisierte Kriminalität weiter Fuß fasst, hat sich Italien diesen Problemen immer mehr zugewandt. Es wurden neue Rechtsvorschriften verabschiedet, so z. B. zur Rückverfolgbarkeit der Finanzmittel im öffentlichen Auftragswesen, neue Projekte zur Verfolgung von Finanztransaktionen und zur Verhinderung der Infiltration durch Mafiagruppen gefördert und die Kapazitäten des Ausschusses für die Koordinierung der strengen Überwachung großer öffentlicher Bauvorhaben (*grandi opere*) erhöht.<sup>77</sup>

Außerdem müssen alle Verwaltungen gemäß dem Antikorruptionsgesetz von 2012 ihre Jahresabschlüsse und Bilanzen, eine Aufschlüsselung der Bau- und Dienstleistungskosten und detaillierte Informationen zu laufenden und abgeschlossenen Ausschreibungsverfahren online veröffentlichen. Das Gesetz sieht auch eine Datenbank zum öffentlichen Auftragswesen vor und verpflichtet die Präfekten, auf „weißen Listen“ die Wirtschaftsteilnehmer zu erfassen, bei denen

72 Ecorys, PwC, London Economics, *Public Procurement in Europe: cost and effectiveness*, 2011.

73 Ebenda.

74 Es gibt derzeit keinen Straftatbestand der Bilanzfälschung, da diese 2002 entkriminalisiert wurde. Allerdings ist in gewissem Maße eine Berücksichtigung im Zusammenhang mit einigen sonstigen Straftaten möglich.

75 [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011).

76 Ivan Cicconi, *Il libro nero della TAV*.

77 <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo>. and <http://www.civit.it>.

keine Gefahr einer Infiltration durch die organisierte Kriminalität besteht. Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist noch im Gange.

Die italienischen Behörden führten auch eine beträchtliche Zahl von Maßnahmen durch, um eine bessere Transparenz der öffentlichen Ausgaben und der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten. Eine nennenswerte Initiative im Rechtsbereich ist das Gesetz Nr. 136 von 2010 zur Kontrolle der Finanzströme, wonach bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen alle Zahlungen über ein einziges Konto abgewickelt werden müssen, was zur Verhinderung der Korruption in diesem Bereich beitragen soll.<sup>78</sup> Darüber hinaus regelt ein Gesetzesdekret von 2012 den Einsatz elektronischer Verwaltungsdienste, gestraffte Antragsverfahren für Unternehmen bei der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen und die Benennung von Führungskräften als Ansprechpartner für die Bürger im Falle von Untätigkeit der Verwaltung.<sup>79</sup>

### **Gute Praxis – Transparenzplattformen**

**Bussola della trasparenza**<sup>80</sup>: Ein vom Ministerium für öffentliche Verwaltung und Vereinfachung verwaltetes Tool, mit dem die Verfügbarkeit von Informationen und der Grad ihrer Zugänglichkeit auf den Websites der Ministerien überwacht wird.

**Avviso Pubblico** (<http://www.avvisopubblico.it/>): Ein Netz von über 200 Regional-, Kommunal- und Provinzverwaltungen, die zur aktiven Verhinderung von Korruption und Mafia-Unterwanderung in öffentlichen Strukturen zusammenarbeiten.

**ITACA**<sup>81</sup>: Ein Verband, der sich für Transparenz im öffentlichen Auftragswesen und bei den öffentlichen Ausgaben im Allgemeinen einsetzt. Ihm gehören nahezu 90 % der regionalen öffentlichen Verwaltungen an.

**CAPACI**<sup>82</sup> (Einrichtung automatischer Verfahren gegen kriminelle Infiltration bei öffentlichen Aufträgen): Ein von der EU finanziertes Projekt zur Überwachung der Finanzströme in der Lieferkette bei großen öffentlichen Aufträgen. Durch die Einrichtung einer Datenbank zu Banküberweisungen und durch Warnmechanismen zur Feststellung von ungewöhnlichen Vorgängen wird es den Behörden ermöglicht, das Eindringen von Kapital illegalen Ursprungs zu verhindern. Das Projekt läuft derzeit in einigen Regionen Italiens als Pilotprojekt.

**Linee guida**<sup>83</sup>: Der Ausschuss für die Koordinierung der hochrangigen Überwachung großer öffentlicher Bauvorhaben verabschiedete ein strategisches Anti-Mafia-Dokument als präventive Maßnahme zur Verhinderung einer Mafiainfiltation beim Programm für strategische Infrastrukturen. Die herausgegebenen Leitlinien enthielten auch Anweisungen für Anti-Mafia-Kontrollen bei Aufträgen und Unteraufträgen für Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit strategischen Infrastrukturprojekten wie dem Wiederaufbau in den Abruzzen oder der Weltausstellung 2015.

78 Gesetz Nr. 136 vom 13. August 2010, mit dem gezielt gegen die Mafia vorgegangen werden soll: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>.

79 Das Dekret „Semplifica Italia“ vom 4. April 2012: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplicaitalia\\_opuscolo.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplicaitalia_opuscolo.pdf)

80 <http://www.magezzanopita.it/bussola/>.

81 <http://www.itaca.org/index.asp>

82 <http://www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0>.

83 [http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee\\_guida/](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee_guida/).

## ***Korruption im privaten Sektor***

Italien hat den Rahmenbeschluss 2003/568/JI zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor<sup>84</sup> noch nicht vollständig umgesetzt. Korruption im privaten Sektor wird zwar im italienischen Strafgesetzbuch nicht als Straftatbestand geführt, unterliegt jedoch strafrechtlichen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches. Das Antikorruptionsgesetz von 2012 hat hier Änderungen herbeigeführt, indem es die Korruption im privaten Sektor neu definierte und neue Sanktionen festlegte. Jedoch werden dadurch immer noch nicht alle Mängel in Bezug auf das Ausmaß von Korruptionsdelikten im privaten Sektor und die Sanktionsregelungen behoben. So wird nicht umfassend genug definiert, bei welchen Führungskräften das Unternehmen im Falle von Korruptionsdelikten haften muss. Auch regeln die neuen Bestimmungen nicht die Verantwortlichkeit bei mangelnder Überwachung. Die für juristische Personen geltenden Sanktionsregelungen erscheinen nicht abschreckend genug. Die derzeitigen Bestimmungen zur Bestechung im privaten Sektor sind demzufolge zu eng gefasst und schränken den Kreis der privatwirtschaftlichen Führungskräfte ein, die für das Delikt zur Rechenschaft gezogen werden können. Außerdem gibt es keine strafrechtliche Verfolgung von Amts wegen, sondern nur auf Antrag. Davon ausgenommen sind Fälle, in denen das Delikt Wettbewerbsverzerrungen bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen verursacht.

Zu den Rechnungslegungsvorschriften für die Unternehmen stellte die GRECO fest, dass das Rechnungsführungssystem nicht den Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens des Europarats über Korruption entspricht. Das zeigt sich insbesondere an den Haftungsgrenzen, dem begrenzten Anwendungsbereich der Rechnungslegungsvorschriften (sie gelten nur für börsennotierte Unternehmen, Staatsunternehmen und Versicherungsunternehmen), der Festlegung von Sanktionen und dem Ausmaß der Bilanzfälschungsdelikte.<sup>85</sup>

Was die Auslandsbestechung betrifft, so verfügt Italien über einen umfassenden Rahmen für die Verfolgung dieser Straftat und hat sich auch sehr stark um die Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung solcher Delikte bemüht.<sup>86</sup> Jüngste Untersuchungen zu angeblichen Korruptionspraktiken im Verteidigungs- und Energiesektor im Ausland deuten darauf hin, dass die Problematik nach wie vor aktuell ist, veranschaulichen aber auch die glaubwürdigen Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden, solche Fälle aufzudecken und zu untersuchen. Die OECD verweist auf noch bestehende Mängel bei den Sanktionierungsregelungen und stellte hierzu im Dezember 2011 fest, dass zwar 60 Anklagen erhoben wurden und in neun Fällen die Ermittlungen noch laufen, letztlich jedoch nur gegen drei juristische Personen und neun natürliche Personen Sanktionen verhängt wurden, und zwar ausschließlich durch Vergleich („*partteggiamento*“).<sup>87</sup> Sie betonte zudem, dass viele Verfahren gegen juristische Personen wegen Verjährung eingestellt worden seien.

## **3. AUSBLICK**

Die Annahme des Antikorruptionsgesetzes im November 2012 stellt einen beträchtlichen Fortschritt im Kampf gegen die Korruption in Italien dar. Es legt den Schwerpunkt vor allem auf Präventionsstrategien zur Verstärkung der Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Verwaltung und seitens der politischen Entscheidungsträger und zur Verbesserung der Ausgewogenheit bei der Korruptionsbekämpfung, die gegenwärtig nahezu ausschließlich Aufgabe der

84 KOM(2011) 309 endgültig, Zweiter Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI vom 6. Juni 2011: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

85 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf)

86 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>

87 Ebenda.

Strafverfolgungsbehörden ist. Trotz erheblicher Bemühungen des Rechnungshofs, der Strafverfolgungsbehörden sowie der Staatsanwaltschaften und der Gerichte stellt die Korruption in Italien nach wie vor ein ernstes Problem dar. Bei einer neuen Welle politischer Korruptionsfälle, in die mehrere gewählte Amtsträger in regionalen Spitzenpositionen verwickelt waren, ging es um die illegale Finanzierung von Wahlkampagnen und politischen Parteien sowie um Verbindungen zu Mafiakreisen. Nach wie vor werden jedoch nur sehr selten Verfahren gegen hochrangige Beamte angestrengt, die auch tatsächlich zu abschreckenden Sanktionen führen. Die bestehenden Bedenken wegen der restriktiven Verjährungsregelungen, die eine gerichtliche Entscheidung in Korruptionsfällen oftmals verhindern, fanden im neuen Gesetz keine Berücksichtigung. Der für Interessenkonflikte und Parteienfinanzierung geltende Rahmen bleibt in gewisser Hinsicht unzulänglich. Die öffentliche Auftragsvergabe und der private Sektor sind trotz bereits unternommener Maßnahmen immer noch besonders korruptionsgefährdet. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um eine wirksame Umsetzung und Überwachung des rechtlichen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung, einschließlich der Gesetzgebungsdekrete, sicherzustellen, damit in der Praxis nachhaltige Wirkungen erzielt werden.

Die folgenden Punkte erfordern verstärkte Beachtung:

- Verschärfung der Integritätsregeln für **gewählte und bestellte Amtsträger** auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, einschließlich durch umfassende Ethikkodizes mit geeigneten Instrumenten zur Rechenschaftslegung und abschreckenden Sanktionen für den Fall von Kodexverstößen. Überlegungen hinsichtlich der Förderung solcher Kodizes in politischen Parteien oder von ethischen Vereinbarungen zwischen politischen Parteien und Gruppierungen. Keine weitere Verabschiedung von Ad-personam-Gesetzen. Stärkung des Rechts- und Durchführungsrahmens zur **Parteienfinanzierung**, speziell in Bezug auf strengere Spendenregeln, die Konsolidierung von Parteikonten, die Koordinierung und angemessene Befugnisausstattung für die Überwachung der Parteienfinanzierung und die Anwendung von abschreckenden Sanktionen.
- Beseitigung der Mängel der **Verjährungsvorschriften** entsprechend den Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters im Juli 2013 an Italien gerichtet wurden; dazu gegebenenfalls Änderung der für den Lauf der Verjährung geltenden Bestimmungen (einschließlich Ausklammerung von Berufungsinstanzen aus der Verjährungsfrist) und die Einführung flexiblerer Regelungen für Hemmung und Unterbrechung. Beurteilung des Verjährungsrisikos bei anhängigen Korruptionsverfahren und Sicherstellung einer vorrangigen Behandlung der Fälle, in denen ein solches Risiko besteht.
- Stärkung der Befugnisse und der Kapazität der Antikorruptionsbehörde (CIVIT) zur Wahrnehmung einer wichtigen **Koordinierungsrolle** und effektiver Kontroll- und Überwachungsfunktionen auch auf regionaler und lokaler Ebene. Gewährleistung eines einheitlichen Rahmens für **interne Kontrollen** und Durchführung von externen **unabhängigen Prüfungen auf regionaler und lokaler Ebene** in Bezug auf die öffentlichen Ausgaben, einschließlich bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen. Sicherung einer einheitlichen, unabhängigen und systematischen Überprüfung von Interessenkonflikten und Vermögenserklärungen von Amtsträgern sowie eines entsprechenden Sanktionssystems mit der erforderlichen abschreckenden Wirkung.
- Verbesserung der Transparenz der **öffentlichen Auftragsvergabe** — vor und nach der Auftragserteilung — im Einklang mit den Empfehlungen, die im Juli 2013 im Rahmen des Europäischen Semesters an Italien gerichtet wurden. Zu diesem Zweck sollten alle Verwaltungsstellen entsprechend dem Antikorruptionsgesetz ihre Jahresabschlüsse und

Bilanzen sowie aufgeschlüsselte Bau-, Liefer- und Dienstleistungskosten online veröffentlichen. Eventuell Bevollmächtigung des Rechnungshofes zur Durchführung von Ad-hoc-Kontrollen ohne vorherige Ankündigung. Sicherstellung der vollständigen Umsetzung und Durchführung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI zur Bekämpfung der **Bestechung im privaten Sektor**. Überlegungen zur Entwicklung von Instrumenten zur Korruptionsprävention und -kontrolle für Unternehmen in Sektoren wie etwa dem Verteidigungs- und Energiesektor, in denen durch schwerwiegende Fälle eine besondere Anfälligkeit für Auslandsbestechung deutlich wurde.