



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 16

ANHANG

LUXEMBURG

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

LUXEMBURG

1. EINFÜHRUNG — GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: In Luxemburg wird Korruption nicht als schwerwiegende Bedrohung der Gesellschaft wahrgenommen. Auch wenn das Land über keine nationale Antikorruptionsstrategie verfügt, so gibt es doch rechtlich nicht verbindliche Instrumente, die Richtern und Regierungsmitgliedern einen ethischen Rahmen vorgeben. Darüber hinaus haben private Unternehmen u. a. in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Rechnungswesen und Wirtschaftsprüfung ebenfalls rechtlich nicht verbindliche Instrumente und Verhaltenskodizes festgelegt. Für Mandatsträger hingegen müssen solche Ethikkodizes erst noch eingeführt werden. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit wirksamer Kontrollen in öffentlichen Einrichtungen ist in letzter Zeit gestiegen, so beispielsweise während der Regierungskrise, die durch den Vorwurf des Machtmisbrauchs und der Korruption im nationalen Geheimdienst ausgelöst wurde.¹

Rechtliche Rahmenbedingungen: Der Rechtsrahmen Luxemburgs zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption ist in den vergangenen zwölf Jahren in wesentlichen Punkten geändert worden.² So erfolgte 2011 im Zuge eines Legislativpakets zur Korruptionsbekämpfung³ eine Änderung der für Korruption geltenden strafrechtlichen Bestimmungen. Nach dieser Änderung stellte die Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) fest, dass Luxemburg die sieben in der dritten Evaluierungsrunde erteilten Empfehlungen zur Einstufung von Korruption als Straftatbestand uneingeschränkt umgesetzt hat.⁴ 2013 nahm Luxemburg ein Gesetz über die Führung des Vorstrafenregisters an, in dem auch juristische Personen erfasst werden.⁵ Die Annahme von Geschenken in öffentlichen Ämtern ist ausdrücklich verboten⁶, aber Interessenkonflikte, Lobbyarbeit und der Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse sind nicht geregelt; auch erfolgt die Überwachung in diesem Bereich nur eingeschränkt.

Institutionelle Rahmenbedingungen: 2007 wurde ein interministerieller Ausschuss, der Ausschuss für Korruptionsprävention, eingerichtet, der durchschnittlich einmal im Jahr tagt.⁷ Bei der Polizei ist die Wirtschafts- und Finanzabteilung auf die Bekämpfung von Wirtschafts- und Finanzdelikten spezialisiert. In der Fünften Evaluierungsrunde in der EU wurde festgestellt, dass die Polizei des Großherzogtums in Anbetracht der Bedeutung Luxemburgs als Finanzzentrum und des erforderlichen Arbeitsaufwands im Finanzbereich offenbar

1 Rapport de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'Etat:
http://www.chamber.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sepdata/Mag/136/267/123656.pdf.

2 Übersicht über die wichtigsten Korruptionsbekämpfungsgesetze in Luxemburg:
<http://www.transparence.lu/cadrecorruption.html>.

3 Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption; Recueil de législation A-no. 32., 18 février 2011. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0032/a032.pdf#page=2>.

4 Dritte Evaluierungsrunde, Umsetzungsbericht über Luxemburg; Greco RC-III (2010) 4E, angenommen in Straßburg am 11. Juni 2010; Zweiter Umsetzungsbericht über Luxemburg „Transparency of political party funding“ Greco RC-III (2012) 8E.

5 Loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les états membres de l'union européenne <http://eli.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2013/03/29/n10>.

6 Loi du 1er avril 1979 sur le statut de la fonction publique — bezieht sich auch auf die Grundsätze der Neutralität und Unparteilichkeit.

7 Siehe OECD-Bericht über die Phase 3 zu Luxemburg, Randnummer 170.

deutlich unterbesetzt ist.⁸ Mit der vorhandenen Personalausstattung scheint der Service de Police Judiciaire (SPJ) nicht in der Lage zu sein, proaktiv tätig zu werden. Die luxemburgische Staatsanwaltschaft verfügt über eine Wirtschafts- und Finanzabteilung, deren Hauptaufgaben jedoch eher mit Finanzdelikten im Allgemeinen als mit Korruption im Besonderen in Zusammenhang stehen.⁹

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Bei der Eurobarometer-Sondererhebung im Jahr 2013 hielten 42 % der Befragten Korruption in Luxemburg für weit verbreitet (weit weniger als der EU-Durchschnitt von 76 %).¹⁰

Erfahrung mit Korruption: Kleinkorruption scheint es nicht zu geben, da fast kein Befragter (1 %) angab, dass von ihm in den zurückliegenden 12 Monaten Bestechungsgeld erwartet wurde (EU-Durchschnitt: 4 %).¹¹ Die überwiegende Mehrheit hat keine Korruption beobachtet (94 %), und 92 % der Befragten fühlten sich in ihrem Alltagsleben nicht persönlich von Korruption betroffen (EU-Durchschnitt: 70 %).

Unternehmensumfragen: Der Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013¹² zufolge wirkte sich Korruption bei 30 % der Befragten hinderlich auf die Geschäftstätigkeit aus (gegenüber dem EU-Durchschnitt von 46 %), während Vetternwirtschaft und Günstlingswirtschaft mehr Anlass zur Sorge bereiten, da 47 % der Befragten angaben, dass diese die Geschäftstätigkeit behinderten, was über dem EU-Durchschnitt von 41 % liegt. Dieselbe Erhebung ergab, dass 22 % derjenigen, die in den zurückliegenden drei Jahren an öffentlichen Ausschreibungen teilgenommen hatten, der Ansicht waren, dass sie den Zuschlag aufgrund von Korruption nicht erhielten, gegenüber dem EU-Durchschnitt von 32 %. Den Angaben der Befragten in Luxemburg zufolge sind die Leistungsbeschreibungen in 44 % der Fälle auf bestimmte Unternehmen zugeschnitten. 40 % berichteten, dass Angebotsabsprachen weit verbreitet seien, 42 % der Befragten stellten Interessenkonflikte bei der Angebotsbewertung fest, und 36 % wiesen auf unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien hin. Alle diese Zahlen liegen unter dem EU-Durchschnitt. Laut dem Global Competitiveness Report 2013-2014 des Weltwirtschaftsforums nimmt Luxemburg auf der Rangliste der wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt den 22. Platz ein (von 152 Ländern).¹³

Kontext

Privatsektor: Luxemburg hat den Rahmenbeschluss 2003/568/JI zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor¹⁴ umgesetzt. Bezuglich der Auslandsbestechung hat die OECD 2011 zwar die Bemühungen Luxemburgs zur Einhaltung des Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung anerkannt, es jedoch aufgefordert, seine Bemühungen zu verstärken, um Fälle von Bestechung ausländischer Amtsträger aufzudecken und strafrechtlich zu verfolgen. Seit März 2010 ist nach luxemburgischem Recht in solchen Fällen

8 Evaluierungsbericht zur fünften Runde der gegenseitigen Evaluierung „Financial crime and financial investigations“ Bericht über Luxemburg, S. 35, 75. 15644/3/10; REV 3., Brüssel, 17. Mai 2011.

9 Evaluierungsbericht zur fünften Runde der gegenseitigen Evaluierung „Financial crime and financial investigations“, Bericht über Luxemburg, S. 35, 75. 15644/3/10; REV 3., Brüssel, 17. Mai 2011.

10 Special Eurobarometer 397.

11 Special Eurobarometer 397.

12 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

13 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

14 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 9 des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0309:EN:HTML>.

die Einleitung eines Strafverfahrens erlaubt, auch gegen an derartigen Delikten beteiligte Unternehmen.¹⁵ Die OECD äußerte Bedenken hinsichtlich der Kapazität und Effektivität der Strafverfolgungsbehörden bei der Verfolgung von Fällen von Auslandsbestechung und wies auf Mängel in der Strafgesetzgebung hin.¹⁶ Die OECD empfahl die Überprüfung der Anwendbarkeit des Straftatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger, die Überarbeitung des Schutzes für Hinweisgeber, den diese nach luxemburgischem Recht genießen, sowie eine stärkere Sensibilisierung sowohl der Öffentlichkeit als auch der Wirtschaft für die Meldung von Auslandsbestechung.¹⁷ 2013 erkannte die OECD die Bemühungen um eine stärkere Sensibilisierung an. Sie wies jedoch auch darauf hin, dass nichts unternommen worden sei, um das Strafgesetzbuch und die Bestimmungen zur Haftung juristischer Personen zu ändern.¹⁸

Bankdaten und Strafverfolgung: Die Verletzung des Bankgeheimnisses ist eine Straftat. Eine Ausnahme davon stellt die Übermittlung von Bankdaten in gesetzlich festgelegten Fällen dar, wozu die Übermittlung in Strafverfahren gehört.¹⁹ Die Rechts- und Verwaltungsvorschriften Luxemburgs sehen zwar die Bereitstellung von Eigentums-, Rechnungsführungs- und Bankauskünften vor, doch haben die Behörden ihre Befugnisse zur Einführung von Auskünften und ihre Durchsetzungsbefugnisse nicht in allen Fällen genutzt, um die erforderlichen Informationen einzuholen.²⁰ Im Korruptionsbekämpfungsbericht der OECD wurde im September 2013 bestätigt, dass Luxemburg in Sachen Ermittlung und Strafverfolgung nichts unternommen hat, um den Strafverfolgungsbehörden den Zugang zu Bank- und Steuerinformationen zu erleichtern, einschließlich durch Klärung der Kriterien für „Ausnahmefälle“, die als Voraussetzung dafür vorliegen müssen, dass dem Untersuchungsrichter der Zugang zu diesen Informationen gestattet wird.²¹ Die Regierung hat den Erlass von Vorschriften zugesagt, die den automatischen Informationsaustausch in der EU ab 2015 ermöglichen sollen.²²

Meldung von Missständen: Im Februar 2011 wurden in Luxemburg im Rahmen eines Korruptionsbekämpfungspakets Vorschriften zu Hinweisgebern erlassen, die auch Änderungen des Arbeitsrechts und des Gesetzes über den öffentlichen Dienst umfassten.²³ Es ist zwar keine unabhängige Stelle vorgesehen, die sich mit den Korruptionsvorwürfen des Hinweisgebers befasst, verboten sind nunmehr jedoch Benachteiligungen und repressive Maßnahmen gegen Mitarbeiter, die Korruptionsfälle melden.

15 Gesetz vom 3. März 2010 zur Änderung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung.

16 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/48270224.pdf>, siehe S. 58-62.

17 Wird weiterverfolgt; ein schriftliches Follow-up soll im Oktober veröffentlicht werden; einige Empfehlungen wurden offenbar bereits umgesetzt.

18 Luxembourg: Follow-up to Phase 3 Report & Recommendations (September 2013)
<http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB%282013%2920/FINAL&docLanguage=En>.

19 Artikel 41. „L’obligation au secret professionnel“; Loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier.
<http://eli.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1993/04/05/n1>.

20 OECD „Global Forum on Tax Transparency: New reports review jurisdictions’ information exchange“, Bericht vom 31. Juli 2013
<http://www.oecd.org/newsroom/globalforumontaxtransparencynewreportsreviewjurisdictionsinformationexchange.htm> und OECD-Länderbericht für Luxemburg vom 31. Juli 2013 unter <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/LU>.

21 Siehe Follow-up zu Empfehlung 4(a); in: „Luxembourg: Follow-up to Phase 3 Report & Recommendations“ (September 2013)
<http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB%282013%2920/FINAL&docLanguage=En>.

22 <http://www.gouvernement.lu/3352618/10-gramegna-ecofin>.

23 Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption; Recueil de législation A-no. 32., 18 février 2011. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0032/a032.pdf#page=2>.

Gute Praxis: aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft am Schutz von Hinweisgebern

Transparency International Luxemburg betreibt eine staatlich subventionierte Hotline, bei der anonym Anzeige erstattet werden kann.

Nach luxemburgischem Recht haben eingetragene Vereinigungen, die öffentliche Interessen vertreten, das Recht, sich in Fällen, bei denen es um rechtswidrige Interessennahme, Korruption oder missbräuchliche Einflussnahme geht, am Strafverfahren zu beteiligen. Jede Vereinigung, die dieses Recht in einem Strafverfahren ausüben möchte, muss einen entsprechenden Antrag beim Justizministerium stellen. Seit Transparency International Luxemburg diesen Status erlangt hat, kann die Organisation Fälle bearbeiten, die ihr von Hinweisgebern gemeldet werden, und im Strafverfahren dann das öffentliche Interesse vertreten, bei gleichzeitiger Geheimhaltung der Identität des Hinweisgebers.

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

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Parteienfinanzierung

Die Parteien werden größtenteils vom Staat finanziert, nur ein kleiner Teil ihres Etats beruht auf Spenden natürlicher Personen. Parteispenden alterer Spender oder juristischer Personen sind verboten. Gemäß dem 2007 erlassenen Gesetz über die Parteienfinanzierung werden die Spender und die Vermögensübersicht der Parteien veröffentlicht und auf der Website der Abgeordnetenkammer zugänglich gemacht.²⁴ Die Einhaltung der Transparenzvorschriften ist Voraussetzung für die öffentliche Finanzierung.²⁵ Die Gesamtbilanz sowie die Ausgaben und Einnahmen einschließlich aller Spenden über 250 EUR werden zudem vom Rechnungshof geprüft. In der jüngsten Eurobarometer-Umfrage gaben 57 % der Befragten (und somit weniger als der EU-Durchschnitt von 67 %) an, dass die Parteienfinanzierung und deren Überwachung nicht transparent genug erfolgen.²⁶

Im Zuge der dritten GRECO-Evaluierungsrounde zur Parteienfinanzierung im Jahr 2007 wurden zehn Empfehlungen ausgesprochen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes über die Parteienfinanzierung im Jahr 2007 bestand der GRECO zufolge einer der größten Mängel des Systems darin, dass die Regelungen nicht für unabhängige Kandidaten galten und dass die Finanzierung des Wahlkampfs nicht detailliert genug geregelt war.²⁷ Luxemburg hat hauptsächlich im Ergebnis der 2011 vorgenommenen Gesetzesänderungen die anwendbaren Strafen ausgedehnt und die Transparenz weiter verbessert.²⁸ 2012 wies die GRECO darauf hin, dass vier der zehn Empfehlungen nicht vollständig umgesetzt worden waren²⁹, lobte jedoch die im Rahmen der Gesetzesänderungen von 2011 erzielten beträchtlichen Fortschritte. Dazu zählt die Einführung eines standardisierten Formats für die Rechnungsabschlüsse der

24 <http://www.chd.lu/wps/portal/public/FinancementDesPartisPolitiques>

25 Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

http://www.chd.lu/wps/PA_Archive/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=923883&fn=923883.pdf.

26 2013 Special Eurobarometer 397.

27 Dritte Evaluierungsrounde, Erhebungsbericht zu Luxemburg, „Transparency of Political Party Funding“; Greco Eval III Rep (2007) 6E Theme II; Straßburg, 13. Juni 2008.

28 Loi du 16 décembre 2011 1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques; 2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0261/2011A4326A.html>.

29 Zweiter Umsetzungsbericht über Luxemburg
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)8_Second_Luxembourg_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)8_Second_Luxembourg_EN.pdf).

Parteien, die Durchführung von Schulungen für Parteimitarbeiter und die Änderungen des Wahlgesetzes in Bezug auf die Finanzierung von Wahlkampagnen.

Dennoch wies die GRECO darauf hin, dass Luxemburg bestimmte Probleme im Zusammenhang mit der Finanzierung von Wahlkampagnen (auch auf lokaler Ebene) nach wie vor nicht gelöst hat, und merkte an, dass der genaue Umfang der Rechnungsführungspflichten der Parteien noch immer nicht ausreichend festgelegt ist, was die verschiedenen den Parteien mittel- oder unmittelbar angegliederten Strukturen betrifft (Pressestellen und für die Verwaltung der Parteienangelegenheiten zuständige Einrichtungen). Die GRECO stellte fest, dass Parteien, Listen und Kandidaten, die keine öffentlichen Subventionen erhalten, nicht den entsprechenden Rechtsvorschriften unterliegen und dass diese Rechtsvorschriften nach wie vor nicht für Kommunalwahlen gelten und keine näheren Angaben zu dem Umfang enthalten, in dem Einnahmen und Ausgaben im Rahmen dieser Wahlen zu berücksichtigen sind. Des Weiteren verwies die GRECO insbesondere auf das Fehlen eines speziell für die Rechnungsführung von Wahlkampagnen geltenden Überwachungsmechanismus, lenkte die Aufmerksamkeit auf Unstimmigkeiten bei den Strafregelungen, sprach die fehlende Klarheit hinsichtlich des Umfangs der Rechnungsführungspflichten der politischen Parteien an, forderte die Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit für politische Parteien und verwies auf die Lücken bei den Instrumenten zur Prüfung der Spendenerklärungen der Abgeordneten. Daher empfahl die GRECO, Spenden an gewählte Volksvertreter den allgemeinen Vorschriften zur Parteienfinanzierung und zur Finanzierung von Wahlkampagnen zu unterwerfen oder Spenden juristischer Personen an Abgeordnete zu verbieten.³⁰

Interessenkonflikte

Die Mitglieder des Parlaments sind zur Offenlegung ihrer vergüteten Tätigkeiten verpflichtet. Da sie nicht von Berufs wegen Abgeordnete sind, können sie ihren ursprünglichen Beruf weiterhin ausüben, sofern sie nicht im öffentlichen Dienst beschäftigt sind und freigestellt werden, um ihren Abgeordnetenpflichten nachzukommen. Es ist auch möglich und weit verbreitet, sowohl dem nationalen Parlament als auch einer lokalen Gebietskörperschaft anzugehören. Sich im Falle eines – erklärten oder nicht erklärten – Interessenkonflikts nicht an der Beschlussfassung zu beteiligen, ist keineswegs vorgeschrieben, auch gibt es keine allgemeinen Vorschriften für den Umgang mit Interessenkonflikten.³¹ Die Einkommenserklärung dient somit der Gewährleistung von Transparenz bezüglich des Einkommens, das ein Abgeordneter aus verschiedenen Quellen bezieht. Diese Erklärungen enthalten jedoch keine Angaben zum Vermögen von Abgeordneten. Für die Annahme wertvoller Geschenke oder ähnlicher Vorteile durch Mandatsträger bestehen keinerlei Regelungen.

Auch für die kommunalen Mandatsträger sind keine Regelungen zur Offenlegung des Vermögens erlassen worden. Im Gegensatz zu den Mitgliedern des Parlaments brauchen die kommunalen Mandatsträger keine Einkommenserklärung abzugeben. Der ehemalige Bürgerbeauftragte Luxemburgs betonte in seinem Tätigkeitsbericht 2009-2010, dass die Anzahl der Beschwerden über potenzielle Interessenkonflikte, vor allem auf lokaler Ebene,

30 Zweiter Umsetzungsbericht über Luxemburg
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)8_Second_Luxembourg_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)8_Second_Luxembourg_EN.pdf).
Rdnrn. 23-30. Aufforderung an Luxemburg, die Prüfung dieser Angelegenheit fortzusetzen; dies wurde in der Vierten Evaluierungsrounde erneut gefordert, siehe Seite 18.

31 Vierte Evaluierungsrounde – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.
Rdnrn. 31, 39, 41, 50 ff. Greco Eval IV Rep (2012) 9E.
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)9_Luxembourg_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)9_Luxembourg_EN.pdf).

zugenommen hat. Er forderte, wachsamer zu sein und jede einzelne Beschwerde ernst zu nehmen.³²

In der vierten Evaluierungsrounde äußerte die GRECO Bedenken angesichts der fehlenden Regelungen zu Geschenken und ähnlichen Vorteilen. Sie stellte darüber hinaus fest, dass die Regelungen zu Interessens- und Vermögenserklärungen detaillierter gestaltet werden müssen, um in der Frage, was als unvereinbar angesehen wird, für mehr Klarheit zu sorgen, insbesondere für Politiker, die zugleich in den Leitungsorganen privater Unternehmen vertreten sind. Die Unzulänglichkeit des Systems wurde zum Teil auch seiner Freiwilligkeit zugeschrieben, da laut der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer alle Mitglieder ihren Beruf oder ihre sonstigen vergüteten Posten oder Tätigkeiten sowie die finanzielle Unterstützung durch Dritte im Rahmen ihrer persönlichen Verantwortung angeben müssen. Insbesondere aufgrund des fehlenden Überprüfungsmechanismus, mit dem Interessenkonflikte und unrechtmäßige Bereicherungen geprüft werden können, hielt die GRECO das System der Einkommenserklärung weder für effizient noch für zuverlässig.³³ Unberücksichtigt bleiben der GRECO zufolge auch die Interessen von Verwandten oder anderen den Abgeordneten nahestehenden Personen. Einige dieser Bedenken lassen sich möglicherweise aus der Welt schaffen, sobald der 2013 ausgearbeitete Verhaltenskodex zur Vorbeugung von Interessenkonflikten in der Abgeordnetenkammer verabschiedet ist.³⁴ Der Entwurf des Kodex geht auf eine parlamentarische Untersuchung des Hintergrunds einer mutmaßlichen Bestechung bei zwei konkurrierenden Bauprojekten zurück, im Zuge deren eine größere Transparenz und stärkere Rechenschaftspflicht im Beschlussfassungsprozess gefordert wurden.³⁵ Am 13. Oktober 2011 nahm die Abgeordnetenkammer einstimmig eine Entschließung an, in der die Einführung eines Ethikkodexes für Amtsträger, politische Vertreter und Mitglieder der Kommunalverwaltungen und der Landesregierung gefordert wurde, um die Werte des öffentlichen Dienstes in Luxemburg zu wahren und Interessenkonflikte künftig zu verhindern.³⁶ Die neue Regierungskoalition hat sich erneut für die Verabschiedung eines Verhaltenskodexes für Abgeordnete ausgesprochen.³⁷

Der Verhaltenskodex für Regierungsmitglieder, den die vorherige Regierung im März 2013 angenommen hatte, sollte am 1. Januar 2014 in Kraft treten.³⁸ Die neue Regierung erwägt für diesen Bereich anstelle von Leitlinien die Einführung von Rechtsvorschriften.³⁹

Darüber hinaus sind nach luxemburgischem Recht Interessenkonflikte bei der öffentlichen Auftragsvergabe nicht verboten, und es bestehen auch keine Regelungen, die für Amtsträger nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt eine Wartezeit bis zur Aufnahme einer Tätigkeit in der Wirtschaft vorschreiben. Zudem gibt es weder Verhaltenskodizes für Beamte (außer für die Finanzaufsichtsbehörde) noch Mechanismen zur Prüfung des Vorliegens von Interessenkonflikten bei Beamten. Das Fehlen derartiger Vorschriften und Mechanismen in

32 http://www.ombudsman.lu/doc/doc_accueil_124.pdf, S. 41-42.

33 „Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors“. Vierte Evaluierungsrounde, Greco Eval IV Rep (2012) 9E, S. 15.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)9_Luxembourg_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)9_Luxembourg_EN.pdf).

34 Avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts; 5. März 2013; <http://www.chd.lu>.

35 Exposé des motifs — Avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts; 5. März 2013; <http://www.chd.lu>.

36 „Se racheter une bonne conduite“. <http://www.lejeudi.lu/index.php/l-actualite/4619.html> — Le Jeudi, 2012. 08.23.

37 <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

38 Die neue Regierung gibt zwar an, sich an den Verhaltenskodex gebunden zu fühlen, doch ist dessen Endfassung noch nicht offiziell veröffentlicht worden und es ist nichts unternommen worden, um ihn für in Kraft getreten zu erklären. Der Entwurf ist abrufbar unter:

http://www.mj.public.lu/actualites/2013/03/Code_deontologie/Dossier_de_presse_Code_de_deontologie_12-3-13.pdf.

39 <http://www.gouvernement.lu/3323377>.

Verbindung mit nicht vorhandenen Regelungen für den Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse (siehe unten) wirft Fragen hinsichtlich der allgemeinen Transparenz und der Fähigkeit, dem Korruptionsrisiko in den Wechselbeziehungen zwischen Staat und privatem Sektor erfolgreich zu begegnen, auf.

Im September 2013 führten potenzielle Interessenkonflikte zwischen der Finanzaufsichtsbehörde und dem öffentlichen Sektor zu einem Schriftwechsel zwischen der Europäischen Kommission und Luxemburg. Es stellte sich heraus, dass eine hochrangige Beamtin des Finanzministeriums zugleich Präsidentin des Verwaltungsrats der Finanzaufsichtsbehörde (CSSF), Mitglied im Verwaltungsrat einer der drei systemrelevanten Banken und der Luxemburger Börse ist. Die Finanzaufsichtsbehörde, der Premierminister⁴⁰ und der Finanzminister sehen darin keinen Interessenkonflikt, sie streiten jedoch auch nicht ab, dass diese Beamtin diese Positionen innehat.⁴¹ Darauf folgte am 20. September 2013 ein schriftlicher Meinungsaustausch zwischen den Behörden und der Europäischen Kommission.⁴² Die Regierung kam zu dem Schluss, dass die betreffende Person die Rechtsvorschriften einhielt und gegen keine ihrer Pflichten verstieß, obwohl sie im Finanzdienstleistungssektor verschiedene Aufgaben im privaten und öffentlichen Sektor übernommen hat.

Transparenz und Zugang zu Informationen

Luxemburg ist einer der wenigen EU-Mitgliedstaaten, die die Bedingungen für den Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse bislang nicht geregelt haben. Bereits im Juni 2000⁴³ wurde dem Parlament ein erster Gesetzesentwurf über den freien Zugang zu Informationen vorgelegt, der jedoch nie angenommen wurde.⁴⁴ Im Dezember 2011 veröffentlichte der Conseil d'Etat eine Stellungnahme zu diesem Entwurf und übermittelte sie im März 2012 an den parlamentarischen Fachausschuss, bei dem sie sich nach wie vor befindet. Am 5. Februar 2013 wurde dem Parlament ein weiterer Gesetzesentwurf über den Zugang zu Dokumenten vorgelegt, der jedoch bis Januar 2014 noch nicht angenommen war.⁴⁵ Dieser Entwurf würde den freien Zugang zu Verwaltungsdokumenten ermöglichen, ohne dass bei der beantragenden Person ein persönliches Interesse vorliegen müsste. In einer Reihe von Fällen wäre der Zugang nur eingeschränkt möglich, beispielsweise wenn der Antrag die Privatsphäre einer Person gefährdet oder rechtlich geschützte Geheimnisse, die Vertraulichkeit der Beschlussfassung der Regierung und anderer Behörden oder die kommerziellen und wirtschaftlichen Interessen Luxemburgs bedroht. Die Behörden müssten entsprechende Anträge innerhalb eines Monats bearbeiten.

Bis zur Verabschiedung dieses Rechtsakts bleiben viele Fragen hinsichtlich des Zugangs zu Informationen und Dokumenten von öffentlichem Interesse offen, z. B. wer zu welcher Art

40 Regierung am 20 September 2013: http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2013/09-septembre/20-reponse-premier-barnier/index.html.

41 CSSF am 13. September 2013: http://www.cssf.lu/fileadmin/files/Publications/Communiques/Communiques_2013/CP1339_130913.pdf.

42 Regierung am 20. September 2013: http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2013/09-septembre/20-reponse-premier-barnier/Barnier-Protinvest_20_09_13.pdf.

43 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information [http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=4676&backto=/wps/portal/public/!ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gXI5ewIE8TlwN302BXA6Og0CDPIF8TY_cQA_2CbEdFAFIik60!/_](http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=4676&backto=/wps/portal/public/!ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gXI5ewIE8TlwN302BXA6Og0CDPIF8TY_cQA_2CbEdFAFIik60!/)

44 „Waiting for Transparency in Luxembourg: Eleven Years and Counting“ — Madrid, 20. Juni 2011 <http://www.accessinfo.org/en/european-union/176-luxembourg-transparency-eleven-years-and-counting>
„Luxembourg Urged to Revive Effort to Pass FOI Law“ — 24. Juni 2011 <http://www.freedominfo.org/2011/06/luxembourg-urged-to-revive-effort-to-pass-foi-law/>.

45 Projet de loi relative a l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration; no. 6540. Chambre des députés; aktuelle Entwicklungen unter <http://www.chd.lu>.

von Verwaltungsdokumenten zugangsberechtigt ist, aus welchen Gründen der Zugang verweigert werden kann, und welche Fristen gelten. Sofern die betreffende Person ihr persönliches Interesse am Zugang zu einem Dokument nicht nachweisen kann, ist derzeit in der Mehrzahl der Fälle mit einer Ablehnung des Antrags zu rechnen.⁴⁶

3. AUSBLICK

Luxemburg gilt als Land, in dem Kleinkorruption kein Problem darstellt und Systeme zur Verhinderung von Korruption im öffentlichen Dienst eingerichtet wurden. Das Fehlen von Vorschriften über den Zugang zu Informationen, über Lobbyarbeit und den Drehtür-Effekt erhöht jedoch die Gefahr von Interessenkonflikten und der Entstehung anderer unentdeckter Korruptionsfälle. Auf dem Weg, die Vorschriften über die Regelung von Interessenkonflikten von Amtsträgern sowie die Transparenz und den Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse zu verbessern, könnten weitere Fortschritte erzielt werden.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Klarere Formulierung der geltenden Rechnungsführungspflichten und des Umfangs der **Rechnungsführungspflichten der politischen Parteien** in einer Weise, dass alle den Parteien mittel- oder unmittelbar angegliederte Strukturen erfasst werden. Einrichtung eines Mechanismus speziell für die Überwachung der Abrechnung bei Wahlkampagnen und der Finanzierung der einzelnen Kandidaten sowie Angleichung der Vorschriften für Spenden juristischer Personen an einzelne Kandidaten an die entsprechenden Regelungen für Parteien.
- Überprüfung von **Interessenkonflikten von Mandatsträgern und Beamten** auf nationaler und lokaler Ebene durch einen unabhängigen Mechanismus. Erlass von Rechtsvorschriften über den **Zugang zu öffentlichen Informationen**, in denen die Pflicht der öffentlichen Behörden, Zugang zu Informationen und Dokumenten von öffentlichem Interesse zu gewähren, eindeutig vorgeschrieben wird und die Voraussetzungen bestimmt sind, unter denen Anträge abgelehnt werden können.
- Aufstockung der Ressourcen zur **Bekämpfung von Finanz- und Wirtschaftsdelikten**, einschließlich der Ressourcen bei Justiz und Polizei, damit der Bedeutung Luxemburgs als Finanzzentrum entsprechend angemessen auf die Risiken reagiert werden kann.

46 Für einen Überblick über die aktuelle Lage, einschließlich der Bedingungen für das Vorbringen eines persönlichen Interesses, siehe den erläuternden Bericht im Anhang des oben genannten Gesetzesentwurfs.