



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 1. Oktober 2020  
(OR. en)

11225/20  
ADD 16

JAI 751  
FREMP 81  
AG 45  
POLGEN 168

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der  
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 30. September 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der  
Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: SWD(2020) 315 final

---

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht  
über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Länderkapitel zur Lage der  
Rechtsstaatlichkeit in Luxemburg Begleitunterlage zur MITTEILUNG  
DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND  
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN  
Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Die Lage der  
Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

---

Brüssel, den 30.9.2020  
SWD(2020) 315 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020  
Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Luxemburg**

*Begleitunterlage zur*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020  
Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -  
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -  
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -  
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -  
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Unabhängigkeit des luxemburgischen Justizsystems wird als hoch empfunden, und es ist von einem insgesamt guten Maß an Effizienz geprägt. Eine Verfassungsreform zur weiteren Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz durch Verankerung in der Verfassung und durch Errichtung eines Rates für das Justizwesen wird im Parlament erörtert. Hinsichtlich der Qualität des Justizsystems wurden Maßnahmen zur Förderung der Digitalisierung des Justizwesens, die derzeit noch verbesserungswürdig ist, auf den Weg gebracht. Insbesondere könnte die Verfügbarkeit von Möglichkeiten, online Rechtssachen einzureichen, Ladungen zu übermitteln und Gerichtsverfahren zu verfolgen, verbessert werden. Zudem wird eine Reform des Prozesskostenhilfesystems erörtert, um bestimmte Verfahren zu vereinfachen und Prozesskostenhilfe einer höheren Anzahl an Bürgern verfügbar zu machen. Die Effizienz der Zivilgerichtsbarkeit ist gleichbleibend hoch, allerdings werden noch Daten zur Verwaltungsgerichtsbarkeit benötigt.

In Luxemburg besteht ein rechtlicher und institutioneller Rahmen für die Korruptionsbekämpfung. Es gibt keine spezifische Strategie oder Behörde zur Korruptionsbekämpfung; für die allgemeine Politikkoordination ist das Justizministerium zuständig. Der institutionelle Rahmen für die Korruptionsprävention und -bekämpfung ist auf mehrere Behörden verteilt. Korruption wird im Bereich Finanz- und Wirtschaftskriminalität von der Staatsanwaltschaft bekämpft, während der Rechnungshof das Finanzmanagement der Organe, Verwaltungen und Dienste des Staates kontrolliert. Ressourcenengpässe bei der Staatsanwaltschaft wurden gemeldet und das Einstellungsverfahren und die Ressourcenzuteilung werden zurzeit geprüft. Ein stärkeres Augenmerk liegt auf Präventionsmaßnahmen wie z. B. einem Ethik-Kodex und einem Verhaltenskodex für Minister und Parlamentsmitglieder. Zudem sind Lobbyismus und der Drehtüreffekt nicht reguliert und es gibt kein nationales Lobbyregister.

Die Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Mediendienste agiert unabhängig, obwohl es Bedenken zu ihrer Wirksamkeit gibt, insbesondere angesichts der begrenzten personellen Ressourcen und der hohen Anzahl der im Land lizenzierten ausländischen Mediendienste. Alle im Unternehmensregister Luxemburgs eingetragenen Unternehmen, einschließlich Medienunternehmen, müssen detaillierte Informationen zu ihren letztendlichen wirtschaftlichen Eigentümern angeben und diese öffentlich zugänglich machen. Das Gesetz über die Meinungsfreiheit in den Medien stellt den Schutz von Journalisten sicher, und im Allgemeinen ist der Rahmen für den Schutz von Journalisten solide. In den letzten Jahren gab es keine Meldungen über Bedrohungen von Journalisten. Es gibt Bedenken wegen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten in den Akten öffentlicher Stellen.

Das Gesetzgebungsverfahren umfasst Folgenabschätzungen und Konsultationen der Interessenträger; unabhängige Behörden spielen beim Gewaltenteilungsprinzip eine wichtige Rolle. Mit einer am 15. Mai 2020 verabschiedeten Verfassungsreform wurde die Rolle des Verfassungsgerichts gestärkt und Abhilfe für Fälle geschaffen, bei denen für verfassungswidrig erklärte Rechtsvorschriften weiterhin Rechtswirkung entfalteten. Mit einer weiteren Reform, die im Parlament noch erörtert wird, soll die Ombudsstelle in der Verfassung verankert werden, was zur weiteren Stärkung dieser Einrichtung beitragen würde. Zudem wird die zivilgesellschaftliche Landschaft in Luxemburg als offen wahrgenommen; es gibt neue Initiativen, die darauf abzielen, dieses Umfeld weiter zu fördern.

## **I. JUSTIZSYSTEM**

Das Justizsystem besteht aus zwei getrennten Gerichtsbarkeiten: der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die für Zivil- und Strafsachen zuständig ist, und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Verwaltungssachen bearbeitet. Die ordentliche Gerichtsbarkeit umfasst drei Friedensgerichte, zwei Bezirksgerichte mit allgemeiner Zuständigkeit, einen Appellationsgerichtshof und einen Kassationsgerichtshof<sup>1</sup>. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht aus einem erstinstanzlichen Verwaltungsgericht und einem Oberverwaltungsgericht. Das Verfassungsgericht entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Die Richter werden von einem ausschließlich aus Richtern bestehenden Ausschuss ausgewählt und dann formell von der Exekutive ernannt<sup>2</sup>. Richter am Obersten Gerichtshof und am Oberverwaltungsgericht werden auf Vorschlag des Obersten Gerichtshofs bzw. des Oberverwaltungsgerichts von der Exekutiven ernannt. Die Staatsanwaltschaft ist unabhängig, die Strafverfolgung steht jedoch unter der Aufsicht des Justizministers. Die beiden Anwaltskammern sind unabhängig und vertreten in Luxemburg ansässige Rechtsanwälte.

### **Unabhängigkeit**

**Die Unabhängigkeit der Justiz wird durchweg als hoch empfunden.** 74 % der Bevölkerung halten das Niveau an Unabhängigkeit der Gerichte und Richter für „ziemlich oder sehr gut“; 74 % der Unternehmen sehen das ebenso<sup>3</sup>. Während das Niveau der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz bei der Allgemeinbevölkerung in den letzten Jahren unverändert blieb, unterliegt die Wahrnehmung bei Unternehmen eher Schwankungen<sup>4</sup>.

**Eine geplante Verfassungsreform würde neue Elemente einführen, um die Unabhängigkeit der Justiz weiter zu stärken.** Das Justizsystem verfügt derzeit über keinen Justizrat. Am 5. Mai 2020 wurde eine Verfassungsreform vorgeschlagen, nach der ein solcher Rat errichtet werden soll, der für die Benennung von Richtern für sämtliche Stellen vor ihrer formellen Ernennung durch die Exekutive zuständig sein soll.<sup>5</sup> Zudem hätte der Rat die Befugnis, Disziplinarverfahren gegen Richter einzuleiten<sup>6</sup>, bei Fragen im Zusammenhang mit dem Justizsystem beratend tätig zu sein und für das Justizwesen geltende ethische Normen auszuarbeiten.<sup>7</sup> Der Rat hätte neun Mitglieder: der Präsident des Obersten Gerichtshofes, der Präsident des Oberverwaltungsgerichts, der Generalstaatsanwalt, drei von ihresgleichen gewählte Richter, zwei Vertreter der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft<sup>8</sup> sowie ein

---

<sup>1</sup> Es gibt mehrere andere Fachgerichte.

<sup>2</sup> Richter werden formell vom Großherzog ernannt.

<sup>3</sup> Während 13 % der Allgemeinbevölkerung und 16 % der Unternehmen angeben, dass sie das Niveau der Unabhängigkeit der Justiz als „sehr gut“ sehen, und 61 % der Allgemeinbevölkerung und 58 % der Unternehmen sie als „ziemlich gut“ wahrnehmen, sehen nur 9 % der Allgemeinbevölkerung und 5 % der Unternehmen sie als „ziemlich oder sehr schlecht“. EU-Justizbarometer 2020, Schaubilder 44 und 46, Eurobarometer-Umfrage. Das Niveau an wahrgenommener Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt eingestuft: sehr niedrig (unter 30 % der Befragten nehmen die Unabhängigkeit der Justiz als ziemlich gut und sehr gut wahr), niedrig (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

<sup>4</sup> EU-Justizbarometer 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

<sup>5</sup> Richter werden formell vom Großherzog ernannt.

<sup>6</sup> Gegenwärtig liegt die Zuständigkeit beim Generalstaatsanwalt.

<sup>7</sup> Die GRECO hat auch empfohlen, dass der Rat an Disziplinarentscheidungen über Staatsanwälte beteiligt sein sollte, Vierte Evaluierungsrunde der GRECO – Evaluierungsbericht, Empfehlung xiv.

<sup>8</sup> Vom Parlament benannt.

Rechtsanwalt<sup>9</sup>. Die geplante Verfassungsreform wird Gegenstand weiterer Erörterungen im Parlament sein. Es ist wichtig, dass die vorgesehene Reform in der Endfassung einschlägige Standards des Europarats berücksichtigt<sup>10</sup>. Zudem würde die vorgeschlagene Verfassungsreform die Unabhängigkeit von Richtern ausdrücklich in der Verfassung verankern. Während der ursprüngliche Entwurf die Aufnahme der Unabhängigkeit von Richtern und der Staatsanwaltschaft<sup>11</sup> vorsah, erwähnt die jüngste Fassung nur die Unabhängigkeit von Richtern, was bei bestimmten Interessenträgern zu Bedenken führte.<sup>12</sup> Diese Reform wird auch noch im Parlament erörtert.

**Die Befugnis des Justizministers, die Strafverfolgung in einem bestimmten Fall anzuordnen, wird in der Praxis nicht ausgeübt und unterliegt Rechtsgarantien.** Zwar ist die Staatsanwaltschaft als unabhängig anerkannt, die Strafverfolgung steht jedoch formell unter der Aufsicht des Justizministers. Der Minister ist befugt, die Staatsanwaltschaft anzuweisen, einen bestimmten Fall strafrechtlich zu verfolgen, jedoch ist er nicht befugt anzuordnen, dass eine Strafverfolgung eingestellt wird. Erfolgt eine spezielle Weisung zur Strafverfolgung, muss diese begründet sein und schriftlich erfolgen, und die Parteien im Gerichtsverfahren haben Zugang zu dieser Weisung.<sup>13</sup> Zudem scheint die Befugnis, besondere Weisungen auszusprechen, in der Praxis nicht ausgeübt zu werden. Die bestehenden Rechtsgarantien, gemeinsam mit der gegenwärtigen Praxis, scheinen das Risiko für die Autonomie der Staatsanwaltschaft zu verringern.<sup>14</sup>

## Qualität

**Der Digitalisierungsprozess des Justizsystems ist im Gange.** Bei der Digitalisierung des Justizsystems besteht Verbesserungsbedarf. Insbesondere gibt es gegenwärtig Mängel bei der Bereitstellung von Informationen über das Justizsystem für die Öffentlichkeit online, die Verfügbarkeit elektronischer Mittel zur Einreichung von Rechtssachen, Übermittlung von Ladungen und Verfolgung von Gerichtsverfahren.<sup>15</sup> Während die Urteile der meisten Gerichte online verfügbar sind, ist die Veröffentlichung in der Regel bedeutenden Fällen vorbehalten.<sup>16</sup> Zur Förderung der Digitalisierung des Justizsystems zielt das Projekt „papierlose Justiz“ („JUPAL“) darauf ab, der Öffentlichkeit über ein Portal, auf dem Bürger Kontakt zu Rechtsanwälten, Richtern und Notaren aufnehmen können, weitere Informationen zur Verfügung zu stellen und die Online-Veröffentlichungsquote von Gerichtsurteilen zu erhöhen. Der Abschluss des Projekts ist für das Jahr 2026 vorgesehen.

---

<sup>9</sup> Von den beiden Anwaltskammern benannt.

<sup>10</sup> Empfehlung CM/Rec(2010) 12 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 26-27.

<sup>11</sup> Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2019) 003), Rn. 102.

<sup>12</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Informationen. Siehe beispielsweise: Groupement des Magistrats Luxembourgeois, offener Brief an die Parlamentsmitglieder, 2020.

<sup>13</sup> Schaubild 55 EU-Justizbarometer 2020

<sup>14</sup> Empfehlung Rec(2000) 19 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 13 Buchstabe d „wenn die Regierung die Befugnis hat, Weisungen zur strafrechtlichen Verfolgung eines bestimmten Falles zu geben, müssen diese Weisungen angemessene Garantien beinhalten, dass Transparenz und Gerechtigkeit gemäß nationalem Recht gewahrt werden“. Im Hinblick auf die Rechtsgarantien siehe Rn. 13 Buchstabe d-e. Siehe auch im Kontext des Europäischen Haftbefehls: Urteil des Gerichtshofs vom 27. Mai 2019, OG (Parquet de Lubeck), verbundene Rechtssachen C-508/18 und C-82/19 PPU, in dem der Gerichtshof entschied, dass im Kontext eines solchen Haftbefehls zum Zwecke der Strafverfolgung das Konzept einer „ausstellenden Justizbehörde“ so ausgelegt werden muss, dass es Staatsanwaltschaften eines Mitgliedstaats, die dem Risiko ausgesetzt sind, den Weisungen oder Anweisungen der Exekutiven in einem bestimmten Fall direkt oder indirekt zu unterliegen, nicht einschließt.

<sup>15</sup> Schaubild 22 und 27 EU-Justizbarometer 2020.

<sup>16</sup> Schaubild 28 EU-Justizbarometer 2020

**Eine Reform der Prozesskostenhilfe wird gegenwärtig erörtert.** Der Prozesskostenhilferahmen sieht nur die Möglichkeit vor, Rechtsanwaltskosten und gedeckte Prozesskosten vollständig zurückzuerstatten, wobei der Schwellenwert für die Berechtigung in einem Verbraucherfall unter der Eurostat-Armutsgrenze liegt.<sup>17</sup> Diesbezüglich wird eine Reform des Systems erörtert, die die Verwaltungsverfahren erleichtert und auch teilweise Prozesskostenhilfe ermöglichen soll, vorausgesetzt bestimmte Bedingungen werden erfüllt. Eine solche Reform würde darauf abzielen, einer größeren Anzahl an Bürgern (teilweise) Prozesskostenhilfe zugänglich zu machen und den Zugang zur Justiz zu verbessern.

## **Effizienz**

**Die Zivilgerichtsbarkeit insgesamt ist effizient, es fehlen jedoch bestimmte Daten zur Arbeitsweise der Verwaltungsgerichtsbarkeit.** Die Effizienz der Zivilgerichtsbarkeit ist gleichbleibend hoch, obwohl die Dauer der Verfahren in der zweiten und dritten Instanz wesentlich länger ist<sup>18</sup>. Die Anzahl der anhängigen Rechtssachen ist niedrig<sup>19</sup> und eine gleichbleibende Abschlussquote von etwa 100 % dient als Nachweis dafür, dass die Zivilgerichtsbarkeit ihre Fälle effektiv bearbeitet.<sup>20</sup> Allerdings fehlen Daten über die Dauer der Gerichtsverfahren und über die Anzahl von anhängigen Rechtssachen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit.<sup>21</sup> Dadurch ist ein eindeutiger Überblick der Effizienz des Justizsystems insgesamt nicht möglich.

## **II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG**

Der institutionelle Rahmen für die Korruptionsprävention und -bekämpfung ist auf mehrere Behörden verteilt. Das Justizministerium ist die hauptverantwortliche Behörde für Politikkoordinierung und allgemeine Korruptionsfälle. Innerhalb des Ministeriums agiert ein interministerieller Ausschuss, der Ausschuss für Korruptionsprävention, als beratendes Organ und unterstützt die allgemeine nationale Politik der Korruptionsbekämpfung. Obwohl es keine spezialisierte Staatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung an sich gibt, ist die Wirtschafts- und Finanzabteilung innerhalb der Staatsanwaltschaft speziell für die Untersuchung von Strafsachen wirtschaftlicher oder finanzieller Natur zuständig, einschließlich Korruptionsfälle.

**Im jüngsten Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International belegt Luxemburg mit 80 von 100 Punkten in der EU Platz 5 und weltweit Platz 9.<sup>22</sup>** Von den Befragten äußerten zwar 42 % die Auffassung, dass Korruption weitverbreitet (EU-Durchschnitt: 71 %) ist, allerdings erklärten nur 6 %, in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen zu sein (EU-Durchschnitt: 26 %)<sup>23</sup>. Bei den Unternehmen erklärten 26 %, dass Korruption weitverbreitet ist (EU-Durchschnitt 63 %), und 41 % der Unternehmen vertraten die Auffassung, dass Korruption für ihre geschäftlichen Tätigkeiten ein Problem darstellt (EU-Durchschnitt 37 %). 25 % der Befragten waren der Meinung, dass die Strafverfolgung genügend Wirkung zeigt, um vor Korruptionspraktiken abzuschrecken

---

<sup>17</sup> Schaubild 23 EU-Justizbarometer 2020

<sup>18</sup> EU-Justizbarometer 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

<sup>19</sup> Schaubild 14 EU-Justizbarometer 2020

<sup>20</sup> Schaubild 11 EU-Justizbarometer 2020

<sup>21</sup> Schaubilder 5, 8, 9, 13 und 15 EU-Justizbarometer 2020. Vergleichsdaten zur Effizienz des Justizsystems werden von CEPEJ im Rahmen des EU-Justizbarometers erhoben. Für Luxemburg sind diese bestimmten Daten nicht verfügbar.

<sup>22</sup> Transparency International, Länderprofil: Luxemburg.

<sup>23</sup> Spezial-Eurobarometer 502 (2020).



(EU-Durchschnitt 36 %), während 57 % der Unternehmen die Auffassung vertraten, dass Personen und Unternehmen, die wegen der Bestechung von hochrangigen Beamten gefasst wurden, angemessen bestraft wurden (EU-Durchschnitt 31 %) <sup>24</sup>.

**Es gibt keine nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung.** Das Justizministerium ist für die allgemeine Politikkoordinierung zur Korruptionsbekämpfung zuständig. Innerhalb des Justizministeriums agiert der Ausschuss für Korruptionsprävention („COPRECO“) beratend und schlägt Maßnahmen für eine wirksame Korruptionsbekämpfung auf nationaler und internationaler Ebene vor. Es gibt zwei Arten von Folgemaßnahmen zur Tätigkeit des COPRECO: legislative Maßnahmen oder Sensibilisierungsmaßnahmen. Zum Beispiel entstand das Gesetz für Whistleblower von 2011 infolge von Erörterungen im COPRECO. Der Ausschuss soll mindestens zweimal jährlich tagen. Allerdings sind keine Informationen über seine Sitzungen und/oder Jahresberichte öffentlich verfügbar.

**Der institutionelle Rahmen für die Korruptionsprävention und -bekämpfung ist auf mehrere Behörden verteilt.** Dazu gehören das Justizministerium, der Rechnungshof, die Staatsanwaltschaft und die Polizei. Die Zuständigkeiten der Wirtschafts- und Finanzabteilung der Staatsanwaltschaft konzentrieren sich auf die Bekämpfung von Finanzkriminalität im Allgemeinen und nicht spezifisch auf die Korruptionsbekämpfung. Die Zentralstelle für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen untersucht gemeinsam mit der Wirtschafts- und Finanzabteilung Straftaten im Zusammenhang mit Korruption aus Finanzkriminalität. Im letzten Jahr wurden Personalengpässe bei der Staatsanwaltschaft gemeldet. <sup>25</sup> Probleme wegen Personalengpässen werden durch die immer komplexer werdende Finanzkriminalität verstärkt. In diesem Kontext werden das Einstellungsverfahren und die Ressourcenallokation geprüft. <sup>26</sup>

**Der Rechnungshof kontrolliert das Finanzmanagement der Organe, Verwaltungen und Dienste des Staates.** Er ist auch befugt, juristische Personen des öffentlichen Rechts zu prüfen, sofern diese nicht einer anderen gesetzlich vorgeschriebenen Finanzkontrolle unterliegen. Alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen des privaten Rechts, die für einen bestimmten Zweck öffentliche Finanzmittel erhalten, können hinsichtlich der zweckmäßigen Verwendung dieser öffentlichen Mittel unter die Aufsicht des Rechnungshofs fallen. <sup>27</sup> Der Rechnungshof ist auch für die Finanzierung politischer Parteien zuständig. <sup>28</sup>

**Es wurden Gesetze hinsichtlich Interessenkonflikte und Vermögenserklärungen für Regierungsmitglieder und Beamte verabschiedet.** Für Minister bestehen ein Verhaltenskodex, Vorschriften für die Offenlegung von Vermögenswerten, Geschäftsleitungs- oder Vorstandsämter, Annahme von Geschenken und Offenlegung von Interessenkonflikten. Der Verhaltenskodex wurde auch von der GRECO positiv bewertet, diese betonte, dass beim Überwachungsmechanismus noch Verbesserungsbedarf bestünde, da der Kodex vorwiegend selbstregulierend ist <sup>29</sup>. Im Jahr 2018 wurde ein Ethikausschuss

---

<sup>24</sup> Flash-Eurobarometer 482 (2019).

<sup>25</sup> Justizministerium (2019), jährlicher Tätigkeitsbericht 2018, Kapitel 3.1, S. 171.

<sup>26</sup> Nach dem Projektgesetz 7452 werden Anstrengungen unternommen, eine Vermögensverwaltungs- und -abschöpfungsstelle einzurichten und zu organisieren.

<sup>27</sup> Geändertes Gesetz vom 8. Juni 1999 über die Organisation des Rechnungshofs.

<sup>28</sup> Rechnungshof (2018), Tätigkeitsbericht 2018.

<sup>29</sup> GRECO (2018), Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht zu Luxemburg über Korruptionsvorbeugung und die Förderung der Integrität auf zentraler Regierungsebene (oberste Exekutivfunktionen) und in Strafverfolgungsbehörden.

errichtet. Der Ethikausschuss hat eine beratende Funktion und gibt Stellungnahmen zur Auslegung des Verfahrenskodex ab. Seit seiner Errichtung hat der Ausschuss sechs Fälle bearbeitet. Die Schreiben, mit denen Fälle an den Ausschuss verwiesen werden, werden auf der Website der Regierung veröffentlicht; hier gibt es einen Abschnitt, der auch für die Stellungnahmen des Ethikausschusses bereitsteht und entsprechend öffentlich ist.<sup>30</sup> Ein Verhaltenskodex für Parlamentsmitglieder aus dem Jahr 2014 besteht hinsichtlich finanzieller Interessen und Interessenkonflikte.<sup>31</sup> Unregelmäßigkeiten können auf Antrag des Präsidenten der Abgeordnetenversammlung untersucht werden, oder auf Meldung von Bürgern, wenn sie im Zusammenhang mit der Vermögenserklärung von Parlamentsmitgliedern, die öffentlich sind, stehen. Um den Verhaltenskodex für die Mitglieder der Abgeordnetenversammlung weiter zu erläutern wurde 2018 ein Durchführungsinstrument eingeführt<sup>32</sup>. Luxemburg hat im Dezember 2019 auch einen Ethik-Kodex für seine Polizei verabschiedet<sup>33</sup>. Die Polizei hat zudem ihre ethischen Schulungen für ihre Mitglieder verbessert.

**Lobbyismus und der Drehtüreffekt sind nicht geregelt.** Vorschriften über Interessenkonflikte, Nebenerwerbstätigkeit, Mitgliedschaft in einem Unternehmensvorstand oder ein Geschäftsleitungsamt sind im Verhaltenskodex für Minister enthalten, jedoch wird darin Lobbyismus nicht geregelt.<sup>34</sup> Hinsichtlich der auf Mitglieder des Parlaments<sup>35</sup> anwendbaren Lobbyismuskodizes sieht der Ethik-Kodex vor, dass sie im allgemeinen Interesse handeln müssen und Besprechungen müssen nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung stattfinden; die Geschäftsordnung regelt Besuche vor Ort, jedoch keine inoffiziellen Kontakte oder Meldungen über Aktivitäten wie Regierungsfragen oder Tätigkeiten in Untersuchungsausschüssen.<sup>36</sup> Es gibt mehrere Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei Beamten, die sich aus Annahme von Geschenken und Nebenerwerbstätigkeiten ergeben. Diese Vorschriften sind in Kapitel 5 des Beamtengesetzes von 1979 festgelegt. Es gibt jedoch keine Vorschriften für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst und für Kontakte mit Dritten. Es gibt auch keine Bestimmungen über den Drehtüreffekt für Beamte. Einige Bestimmungen sind jedoch nach dem Ethik-Kodex auf Mitglieder der Regierung anwendbar. Vor dem Hintergrund der Umsetzung der fünften Evaluierungsrunde der GRECO arbeitet die Regierung gegenwärtig an neuen ethischen Vorschriften für Minister und hochrangige Beamte hinsichtlich der Ausübung einer neuen beruflichen Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem Amt. Die Form dieser Vorschriften muss noch festgelegt werden.

**Ein nationaler Aktionsplan zur Verbesserung der Gesetze über den Zugang zu Informationen wurde für 2019-2021 verabschiedet.** Dieser Aktionsplan zielt darauf ab, die Grundsätze der Öffentlichkeit der Verwaltung weiter umzusetzen, insbesondere durch verbesserten Zugang zu Informationen, Förderung der Bürgerbeteiligung und durchgängige Berücksichtigung der höchsten Standards beruflicher Integrität im öffentlichen Dienst. Ein Ergebnis dieses Aktionsplans ist die Durchführung des Gesetzes vom 14. September 2018 über eine transparente und offene Verwaltung, wodurch der breiten Öffentlichkeit das Recht

---

<sup>30</sup> Die Regierung von Luxemburg, Website der Regierung. <https://gouvernement.lu/fr/systeme-politique/gouvernement.html>.

<sup>31</sup> Abgeordnetenversammlung (2019), Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung, Ziffer 20, Seite 6.

<sup>32</sup> Dies wurde als Folgemaßnahme zur vierten Evaluierungsrunde der GRECO – Evaluierungsbericht, Empfehlung i durchgeführt. Trotzdem hat die GRECO die Empfehlung als teilweise umgesetzt angesehen. Vierte Evaluierungsrunde der GRECO – zweiter Zwischenbericht zur Konformität, S. 2-5.

<sup>33</sup> Folgemaßnahmen zu einer Empfehlung aus der fünften Evaluierungsrunde der GRECO.

<sup>34</sup> GRECO (2018), Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Rn. 66-69.

<sup>35</sup> Art. 5 der Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung.

<sup>36</sup> Abgeordnetenversammlung (2019), Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung.



auf Zugang zu Dokumenten gewährt wurde, und im Rahmen dessen ein unabhängiger Ausschuss gebildet wurde, der die Einhaltung dieses Rechts überwacht. Angesichts der jüngst vorgenommenen Verabschiedung und des weiten Geltungsbereichs des Gesetzes wird erwartet, dass die zukünftigen Entscheidungen des Ausschusses einige Punkte verdeutlichen werden, so zum Beispiel die Ausnahmen und Beschränkungen beim Zugang zu bestimmten Dokumenten.

### III. MEDIENPLURALISMUS

Der Rechtsrahmen zum Medienpluralismus basiert auf einer Reihe verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Rechtsgarantien. Die Meinungsfreiheit wird in der Verfassung ausdrücklich anerkannt und steht unter dem Schutz des nationalen Rechts. Das Gesetz über elektronische Medien garantiert die finanzielle und verwalterische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Medien.<sup>37</sup>

**Die Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Mediendienste ist eine unabhängige Stelle mit eigener Rechtspersönlichkeit.** Die *Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel* (ALIA) ist für die Überwachung der Anwendung von regulatorischen Anforderungen im Zusammenhang mit audiovisuellen Diensten und Medien zuständig. Ihre Aufsichtstätigkeiten umfassen das klassische Fernsehen, Abrufdienste (VOD) sowie nationale, regionale und örtliche Radiosender<sup>38</sup>. Die Unabhängigkeit der Behörde ist im Gesetz über elektronische Medien<sup>39</sup> offiziell anerkannt, das insbesondere vorsieht, dass die Behörde finanziell und verwalterisch unabhängig ist.<sup>40</sup> Bedenken wurden geäußert über die vollständige Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde, insbesondere hinsichtlich des Benennungsverfahrens, da die Regierung letztlich für die Benennung und Entlassung der Mitglieder des Rates und des Direktors (nach Konsultation des Rates) zuständig ist<sup>41</sup>. In diesem Kontext sollte daran erinnert werden, dass die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste für Mediendienstanbieter (AVMD-Richtlinie) spezielle Rechtsgarantien für die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der nationalen Medienaufsichtsbehörden vorsieht. Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie wurde dem Parlament im Sommer 2020 vorgelegt. Die ALIA ist eine junge Einrichtung, sie wurde im Dezember 2013 ins Leben gerufen. Die begrenzten Ressourcen der Aufsichtsbehörde angesichts der hohen Anzahl an im Land<sup>42</sup> lizenzierten audiovisuellen Mediendiensten wird als Problem wahrgenommen.<sup>43</sup> Die Entscheidungen und Stellungnahmen der ALIA sind online abrufbar.<sup>44</sup>

**Der Luxemburger Presserat<sup>45</sup> ist ein per Gesetz eingerichtetes Selbstregulierungsorgan<sup>46</sup>.** Er besteht aus einer gleichen Anzahl an Herausgebern und

---

<sup>37</sup> Auf der Rangliste der Pressefreiheit der Reporter ohne Grenzen im Jahr 2020 belegt Luxemburg weltweit Platz 17. Siehe: <https://rsf.org/en/ranking>

<sup>38</sup> Unabhängige Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Mediendienste in Luxemburg, Website der unabhängigen Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Mediendienste in Luxemburg.

<sup>39</sup> Gesetz vom 27. Juli 1991 über elektronische Medien.

<sup>40</sup> Die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste für Mediendienstanbieter (AVMD-Richtlinie) sieht eine Reihe spezieller Rechtsgarantien für die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der nationalen Medienaufsichtsbehörden vor.

<sup>41</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020 (MPM 2020).

<sup>42</sup> Viele Mediendienstanbieter aus verschiedenen Ländern haben eine luxemburgische Lizenz.

<sup>43</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Informationen.

<sup>44</sup> Unabhängige Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Mediendienste in Luxemburg, Website mit Entscheidungen und Stellungnahmen der unabhängigen Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Mediendienste in Luxemburg.

<sup>45</sup> Luxemburger Presserat, Website des Luxemburger Presserats.

Journalisten. Die Mitglieder werden per Großherzoglichem Erlass auf der Grundlage eines Vorschlags der entsprechenden Vereinigungen ernannt. Er ist zuständig für die Ausstellung von Presseausweisen und die Selbstregulierung des Berufes. Er hat einen Verhaltenskodex<sup>47</sup> über die Rechte und Pflichten von Journalisten und Redakteuren veröffentlicht. Der Beschwerdeausschuss des Presserats bearbeitet Beschwerden über redaktionelle Inhalte. Er kann auch Empfehlungen und Leitlinien über Themen im Zusammenhang mit Meinungsfreiheit in den Medien oder die Tätigkeiten von Journalisten und Redakteure aussprechen. Seine Unabhängigkeit wird im Gesetz über elektronische Medien offiziell anerkannt. Entscheidungen des Beschwerdeausschusses werden auf der Website des Rates veröffentlicht.

**Ein Rechtsrahmen besteht hinsichtlich der Transparenz von Medieneigentum.** Ein Gesetz von 2019<sup>48</sup> sieht vor, dass alle Unternehmen in Luxemburg, die in Luxemburgs Unternehmensregister eingetragen sind, einschließlich Medienunternehmen, detaillierte Angaben über ihre letztendlichen wirtschaftlichen Eigentümer machen müssen. Das Gesetz legt fest, dass diese Informationen öffentlich zugänglich sein müssen. Im Printmediensektor sieht das Gesetz vor, dass die entsprechenden Unternehmen ihre Eigentumsverhältnisse nur veröffentlichen müssen, wenn ein Anteilseigner mehr als 25 % des Kapitals hält, was die Transparenz des Eigentums in diesem Sektor einschränkt. Für audiovisuelle Mediendienste veröffentlicht die ALIA in ihrem Jahresbericht eine Liste von in Luxemburg lizenzierten Diensten, ohne die Eigentümer zu nennen. Es sollte diesbezüglich daran erinnert werden, dass die überarbeitete AVMD-Richtlinie die Mitgliedstaaten ermutigt, legislative Maßnahmen zu ergreifen, die vorschreiben, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbieter Informationen über ihre Eigentumsverhältnisse, einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer, öffentlich zugänglich machen.

**Die Regierung trägt aktiv zur Unterstützung der Nachrichtenmedien bei.** Es gibt keine Gesetze zur Verteilung von staatlicher Werbung unter Medienunternehmen und vollständige Informationen zu indirekten Zuschüssen sind auch nicht verfügbar. Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020 (MPM 2020) zeigt jedoch, dass sie eine wichtige Einnahmequelle für viele Herausgeber sind. In Luxemburg werden Printmedien durch staatliche Beihilfen<sup>49</sup> unterstützt, die einen Grundbetrag umfasst, der für alle förderfähigen Zeitungen gleich ist, und einen anteiligen Betrag, der auf der Grundlage der Anzahl an Seiten berechnet wird. Ein Festbetrag von 100 000 EUR wird Online-Medien zugewiesen, die die erforderlichen Kriterien erfüllen<sup>50</sup>. Der Gesamtbetrag der ausgezahlten Beihilfen wird jährlich veröffentlicht. Im Jahr 2019 erhielten Herausgeber von Nachrichtenmedien 7,8 Mio. EUR. Im Mai 2020 gab die Regierung die Einrichtung einer außerordentlichen Ausgleichszahlung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bekannt.<sup>51</sup> Zudem wurde vom Regierungsrat im Juli 2020 eine Reform des

---

<sup>46</sup> Koordinierter Text vom 30. April 2010 zum Gesetz vom 8. Juni 2004 über die Meinungsfreiheit in den Medien.

<sup>47</sup> Luxemburger Presserat (2006), Ethik-Kodex.

<sup>48</sup> Gesetz vom 13. Januar 2019, Einrichtung eines Registers wirtschaftlicher Eigentümer.

<sup>49</sup> Die Regierung von Luxemburg, Website über die Unterstützung der Printmedien.

[https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/Presse\\_ecrite.html](https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/Presse_ecrite.html).

<sup>50</sup> Die Regierung von Luxemburg, Website über die Unterstützung der Online-Presse.

<https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/aide-a-la-presse.html>.

<sup>51</sup> Die Regierung von Luxemburg, Website über die außerordentliche Ausgleichszahlung für Medien im Rahmen der COVID-19-Pandemie.

[https://smc.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuni ques%2B2020%2B05-mai%2B07-indemnite-medias.html](https://smc.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuni ques%2B2020%2B05-mai%2B07-indemnite-medias.html).

Beihilfeprogramms für die Presse verabschiedet, die gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren ist. Die neuen Regelungen sind technologieneutral und finden gleichermaßen auf Print- und Online-Medien Anwendung.

**Der Rahmen zum Schutz von Journalisten basiert auf einer Reihe verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Rechtsgarantien.** Insbesondere das Gesetz über Meinungsfreiheit in den Medien bietet den in Luxemburg tätigen Journalisten Schutz. Journalisten sind gesetzlich geschützt bei redaktionellen Änderungen<sup>52</sup> und auch die Quellen der Journalisten genießen einen guten Schutz. Freiheitsstrafen gehören zu den vorgesehenen Strafen für Verleumdung<sup>53</sup>, jedoch gibt es nur wenige Fälle einer strafrechtlichen Verfolgung von Verleumdungsfällen gegen die Medien.<sup>54</sup> In einem Fall im Jahr 2018 (im Rahmen der Untersuchung des sogenannten „Chamber-Leak“/„Parlament-Leak“-Vorfalls) behauptete die nationale Gewerkschaft der Journalisten, die strafrechtliche Verfolgung sei ein Einschüchterungsversuch. Es gab keine Meldungen über Bedrohungen von Journalisten in Luxemburg in den letzten Jahren, weder auf der Plattform des Europarates für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten noch auf Mapping Media Freedom.

**Es gibt einen Rechtsrahmen zum Schutz des Auskunftsrechts.** Das Auskunftsrecht wurde im September 2018 in einem Gesetz verankert.<sup>55</sup> Das Gesetz stellt sicher, dass jede natürliche oder juristische Person das Recht auf Zugang zu Dokumenten öffentlicher Stellen hat. Was die Wirksamkeit des Gesetzes angeht, stellt die Journalistengewerkschaft ALJP jedoch fest, dass es immer noch Fälle gibt, in denen Informationen erst mit einer wesentlichen Verspätung offengelegt werden, was mit der journalistischen Berichterstattung nicht vereinbar ist.<sup>56</sup>

#### **IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG**

Luxemburg hat ein parlamentarisches Einkammerregierungssystem<sup>57</sup>, bei dem sowohl die Regierung als auch die Parlamentsmitglieder Gesetze vorschlagen können. Der Staatsrat gibt eine beratende Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen ab, unbeschadet dessen, ob diese von der Regierung oder Parlamentsmitglieder stammen. Das Verfassungsgericht prüft die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze. Unabhängige Behörden spielen eine wichtige Rolle beim Gewaltenteilungsprinzip.

**Folgenabschätzungen und Konsultationen der Interessenträger gehören zum Gesetzgebungsverfahren.** Gesetzgebungsvorschläge von der Regierung werden einer Folgenabschätzung unterzogen, bevor sie der Abgeordnetenkammer vorgelegt werden. Je nach Gegenstand wird der Gesetzesentwurf auch dem Wirtschafts- und Sozialrat oder einer

---

<sup>52</sup> Kapitel III des Gesetzes vom 30. April 2010 zum Gesetz vom 8. Juni 2004 über die Meinungsfreiheit in den Medien.

<sup>53</sup> [https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation\\_Infographic.pdf](https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf)

<sup>54</sup> Der MPM 2020 erwähnt die „affaire Lunghi“, bei der drei Personen im Jahr 2019 verurteilt wurden. Bei einem weiteren neuen Gerichtsverfahren ging es um einen Geschäftsmann, der in drei Ländern Verleumdungsklagen gegen einen Journalisten der Tageszeitung Luxemburger Wort sowie deren Chefredakteur und Direktor wegen der Veröffentlichung eines kritischen Artikels über seine Geschäftstätigkeit anstregte. Die Anklage wurde in Luxemburg im August 2019 fallen gelassen.

<sup>55</sup> Gesetz vom 14. September 2018 über eine transparente und offene Verwaltung.

<sup>56</sup> ALJP-Interview in Delano (2019), Freedom of information for press: “it’s really a necessity”.

<sup>57</sup> Das Parlament besteht aus der Abgeordnetenkammer.

der fünf spezialisierten Berufskammern für eine beratende Stellungnahme vorgelegt, wenn der Gegenstand einen Bereich berührt, für den diese Kammern zuständig sind.<sup>58</sup> Öffentliche Konsultationen für die breite Öffentlichkeit können auch organisiert werden, und finden zunehmend online statt.<sup>59</sup> Beratende Stellungnahmen des Staatsrats, der Berufskammern sowie die parlamentarischen Verfahren in der Abgeordnetenkammer sind sowohl online als auch in Papierform verfügbar.<sup>60</sup>

**Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie wurde der Notstand ausgerufen.** Am 18. März 2020 wurde der Notstand ausgerufen und sechs Tage später verlängert. Der Notstand, der in der Verfassung<sup>61</sup> vorgesehen ist, ermöglichte es der Regierung, für einen begrenzten Zeitraum angemessene, erforderliche und verhältnismäßige Maßnahmen zu allen Angelegenheiten zu ergreifen. Durch ein am Ende des Notstands am 24. Juni 2020 verabschiedetes Gesetz wurden bestimmte Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bis Ende September verlängert.<sup>62</sup>

**Mehrere unabhängige Behörden spielen zentrale Rollen beim Schutz der Grundrechte.** Dem nationalen Beratungsausschuss für Menschenrechte CCDH<sup>63</sup> wurde von der Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen der Vereinten Nationen der „A-Status“ verliehen. Das beratende Gremium gibt Stellungnahmen und Empfehlungen im Zusammenhang mit Grundrechten ab, entweder auf eigene Initiative oder auf Antrag der Regierung.<sup>64</sup> Der CCDH untersteht dem Premierminister, ist in der Praxis jedoch unabhängig. Er gehört zu einem breiteren Institutionsgefüge zum Schutz von Grundrechten, zu dem auch die Ombudsstelle, der Bürgerbeauftragte für die Rechte des Kindes, die nationale Datenschutzkommission und das Zentrum für Gleichbehandlung gehören. Um den Zugang der Bürger zu den Einrichtungen zum Schutz von Grundrechten zu erleichtern, beabsichtigt die Regierung, diese Gremien gemeinsam in einem Menschenrechtshaus unterzubringen.

**Neue Initiativen zielen darauf ab, die zivilgesellschaftliche Landschaft zu fördern.** Die zivilgesellschaftliche Landschaft in Luxemburg wird als offen wahrgenommen,<sup>65</sup> und es gibt neue Initiativen, die darauf abzielen, die zivilgesellschaftliche Landschaft weiter zu stärken. Die Regierung hat im Rahmen des nationalen Aktionsplans zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2019-2024 jüngst zwei beratende Gremien zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und der Regierung durch Bereitstellung eines Forums für Diskussionen ins Leben gerufen.<sup>66</sup> Die Interessenträger vertreten die Auffassung, dass die zivilgesellschaftliche Landschaft durch

---

<sup>58</sup> Es gibt fünf dieser spezialisierten beratenden Kammern.

<sup>59</sup> OECD (2019), Indikatoren zur Regulierungspolitik und Governance 2019: Luxemburg, S. 2.

<sup>60</sup> Geändertes Gesetz vom 14. September 2018 über eine transparente und offene Verwaltung.

<sup>61</sup> Artikel 32 Absatz 4 der luxemburgischen Verfassung.

<sup>62</sup> Dazu gehören Vorschriften über Ansammlungen und Versammlungen sowie Geldbußen für bestimmte Verstöße gegen COVID-19-Maßnahmen.

<sup>63</sup> *Commission consultative des Droits de l'Homme*.

<sup>64</sup> Verordnung vom 26. Mai 2000 zur Errichtung der beratenden Kommission für Menschenrechte.

<sup>65</sup> Siehe die Bewertung durch CIVICUS: Die Bewertungen haben fünf Stufen, und zwar: offen, eingengt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen.

<sup>66</sup> Input von Luxemburg für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 und im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Informationen.

Einführung einer Garantie des Datenschutzes in den bestehenden Vorschriften für die Eintragung von gemeinnützigen Organisationen weiter verbessert werden könnte.<sup>67</sup>

**Eine neue Verfassungsreform beinhaltet einschlägige Änderungen für das Gewaltenteilungsprinzip.** Mit einer Verfassungsreform vom 15. Mai 2020 wurden die Folgen von Urteilen des Verfassungsgerichts, mit denen Rechtsvorschriften für verfassungswidrig erklärt werden, verschärft. Die Verfassung schreibt nun vor, dass solche Vorschriften ab dem Tag nach dem Urteil des Verfassungsgerichts keine Rechtswirkung mehr entfalten, sofern das Gericht keine andere Frist anordnet.<sup>68</sup> Es ist ferner festgehalten, dass das Gericht die Bedingungen und Einschränkungen der Wirkung der Entscheidung auf die Folgen bestimmt, die durch die verfassungswidrige Rechtsvorschrift entstanden sind. Mit dieser Verfassungsänderung wurde Abhilfe für Fälle geschaffen, bei denen für verfassungswidrig erklärte Rechtsvorschriften weiterhin Rechtswirkung entfalteten. Zudem sieht eine vorgeschlagene Verfassungsreform die Verankerung der Ombudsstelle in den Wortlaut der Verfassung vor.<sup>69</sup> Die Reform wird noch im Parlament erörtert. Diese Verankerung der Ombudsstelle auf Verfassungsebene würde zur Stärkung dieser Einrichtung beitragen.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Europäisches Netzwerk der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (2020), Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union: Berichte von nationalen Menschenrechtsinstitutionen; im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Informationen.

<sup>68</sup> Artikel 95ter der luxemburgischen Verfassung.

<sup>69</sup> Der Vorschlag einer Verfassungsreform geht auf den 15. Mai 2009 zurück, aber die Bestimmung hinsichtlich der Ombudsstelle wurde später hinzugefügt. Sie gehörte zu der Fassung, die am 6. Juni 2018 der Venedig-Kommission zur Stellungnahme vorgelegt wurde.

<sup>70</sup> Europarat: Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2019) 005): *‘The Ombudsman institution, including its mandate, shall be based on a firm legal foundation, preferably at constitutional level, while its characteristics and functions may be further elaborated at the statutory level.’* (Die Ombudsstelle einschließlich ihres Mandats muss auf einer stabilen Rechtsgrundlage basieren, vorzugsweise auf Verfassungsebene, ihre Eigenschaften und Funktionen können jedoch auf Gesetzebene weiter erläutert werden).



## Anhang I: Liste der Quellen in alphabetischer Reihenfolge\*

\* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangen sind, ist abrufbar unter (Website der Kommission).

Abgeordnetenkommission (2019), Geschäftsordnung der Abgeordnetenkommission. [https://www.chd.lu/wps/wcm/connect/public/406a71a2-1082-4298-b7a0-dff4e3d61b8b/Reglement+CHD\\_11022020.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CVID=n0-deSF&CVID=n0-deSF](https://www.chd.lu/wps/wcm/connect/public/406a71a2-1082-4298-b7a0-dff4e3d61b8b/Reglement+CHD_11022020.pdf?MOD=AJPERES&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CVID=n0-deSF&CVID=n0-deSF).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom [Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit](2020), Media pluralism monitor 2020, MPM (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020) <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: Luxembourg. <https://monitor.civicus.org/country/luxembourg/>.

Delano (2019), Freedom of information for press: “it’s really a necessity”. <https://delano.lu/d/detail/news/freedom-information-press-its-really-necessity/205336>.

Die Luxemburger Regierung (2019), Open government partnership – Luxemburgs nationaler Aktionsplan 2019-2021. <https://sip.gouvernement.lu/en/partenariat-gouvernement-ouvert/pan-2019-2021.html>.

Die Luxemburger Regierung, Website der Regierung. <https://gouvernement.lu/de/systeme-politique/gouvernement.html>.

Die Luxemburger Regierung, Website der Justiz. <https://justice.public.lu/fr/organisation-justice.html>.

Die Luxemburger Regierung, Website über die außerordentliche Ausgleichszahlung für Medien im Rahmen der COVID-19-Pandemie. [https://smc.gouvernement.lu/fr/actualites/gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2020%2B05-mai%2B07-indemnite-medias.html](https://smc.gouvernement.lu/fr/actualites/gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2020%2B05-mai%2B07-indemnite-medias.html).

Die Luxemburger Regierung, Website über die Unterstützung der Online-Presse. <https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/aide-a-la-presse.html>.

Die Luxemburger Regierung, Website über die Unterstützung der Printpresse. [https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/Presse\\_ecrire.html](https://smc.gouvernement.lu/fr/service/medias/presse/Presse_ecrire.html).

Eurojust und Europäisches Justizielles Netz (2020), Umfrage zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörden und wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz: Aktualisierte Zusammenstellung von Antworten und Bescheinigungen.

Europarat (1999), Strafrechtsübereinkommen über Korruption.

Europarat: Ministerkomitee (2000), Empfehlung Rec(2000) 19 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafjustiz.

Europarat: Venedig-Kommission (2019), Luxemburg - Opinion on the proposed revision of the Constitution (CDL-AD(2019)003).

Europarat: Venedig-Kommission (2019), Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution (the Venice principles) (CDL-AD(2019) 005).

Europäische Kommission (2016, 2017, 2018, 2019, 2020), EU-Justizbarometer.

Europäische Kommission (2019), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Umfang, in dem die Mitgliedstaaten die für die Einhaltung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, COM(2019) 355 final.

Europäische Kommission (2020), Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.

Europäisches Netzwerk der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (2020), Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union: Berichte von nationalen Menschenrechtsinstitutionen.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Flash-Eurobarometer 474: perceived independence of the national justice system in the EU among the general public.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Flash-Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Spezial-Eurobarometer 502: Corruption.

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 27. Mai 2019 in den verbundenen Rechtssachen OG, C-508/18 und PI, C-82/19 PPU.

GRECO (2013), vierte Evaluierungsrunde – Evaluation Report on Luxembourg on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2017), vierte Evaluierungsrunde – Second Compliance Report on Luxembourg on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2018), fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht zu Luxemburg über Korruptionsvorbeugung und die Förderung der Integrität auf zentraler Regierungsebene (oberste Exekutivfunktionen) und in Strafverfolgungsbehörden.

Groupement des Magistrats Luxembourgeois (2020), offener Brief an die Parlamentsmitglieder.

Justizministerium (2019), jährlicher Tätigkeitsbericht 2018. <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-justice/2018-rapport-activite-mjust/2018-rapport-activite-mjust.pdf>

Luxemburger Presserat (2006), Ethik-Kodex. <http://www.press.lu/informations/deontologie/>.

Luxemburger Presserat, Website des Luxemburger Presserats. <http://www.press.lu/>.

Luxemburger Wort (2018), Hausdurchsuchung bei Radio 100.7. <https://www.wort.lu/de/lokales/hausdurchsuchung-bei-radio-100-7-5afab949c1097cee25b895c1>.

Luxemburger Polizei (2019), Ethik-Kodex. <https://police.public.lu/fr/publications/2019/code-deontologie-police.html>.

OECD (2019), Indikatoren zur Regulierungspolitik und Governance 2019: Luxemburg.

Rat der Europäischen Union (1995), Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 48.

Rat der Europäischen Union (2003), Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, ABl. L 192 vom 31. Juli 2003, S. 54.

Rechnungshof (2018), Tätigkeitsbericht 2018. <https://cour-des-comptes.public.lu/dam-assets/fr/rapports/rapport-activites/Rapport-d-activite-2018.pdf>.

RTL (2018), kurze Suche bei Radio 100.7, Dokumente bereits gelöscht. <https://www.rtl.lu/news/national/a/1180001.html>.

Transparency International, Länderprofil: Luxemburg. <https://www.transparency.org/en/countries/luxembourg>.

Unabhängige Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Mediendienste in Luxemburg, Website mit Entscheidungen und Stellungnahmen der unabhängigen Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Mediendienste in Luxemburg. <https://www.alia.lu/fr/espace-juridique/avis>.

Unabhängige Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Mediendienste in Luxemburg, Website der unabhängigen Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Mediendienste in Luxemburg. <https://www.alia.lu/fr/>.

Virtueller Länderbesuch in Luxemburg mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

## **Anhang II: Länderbesuch in Luxemburg**

Die Kommissionsdienststellen hielten im Mai und Juni 2020 virtuelle Treffen ab mit den folgenden Stellen:

- Aufsichtsbehörde für audiovisuelle Medien (ALIA)
- Ausschuss für Zugang zu Dokumenten
- Ausschuss für Korruptionsprävention (COPRECO)
- Beratungsausschuss für Menschenrechte
- Ethik-Kommission
- luxemburgische Richtervereinigung
- luxemburgische Journalistenvereinigung
- Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten
- Justizministerium
- Presserat
- Staatsanwaltschaft
- StopCorrupt
- Oberster Gerichtshof

\* Die Kommission traf zudem die folgenden Organisationen in einer Reihe horizontaler Sitzungen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferenz Europäischer Kirchen
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF)
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ)
- Internationale Föderation für Menschenrechte (Fédération internationale pour les droits humains, FIDH)
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute, IPI)
- Lifelong Learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU