

Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates

vom 22. Juli 2003

zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor

Literatur: *Dann* Und immer ein Stück weiter. Die Reform des deutschen Korruptionsstrafrechts, NJW 2016 203; *Dannecker/Bülte* Die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts unter dem Einfluss des Europarechts, in: Wabnitz/Janovsky (Hrsg.), Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, 4. Aufl. 2014, 2. Kapitel; *Gaede* Die Zukunft der europäisierten Wirtschaftskorruption gemäß § 299 StGB, NZWiSt 2014 281; *Grützner* Neues aus der Korruptionsbekämpfung – oder doch nicht?, CCZ 2016 1; *Heuking/von Coelln* Die Neuregelung des § 299 StGB. Das Geschäftsherrenmodell als Mittel zur Bekämpfung der Korruption?, BB 2016 323; *Hoven* Aktuelle rechtspolitische Entwicklungen im Korruptionsstrafrecht, NStZ 2015 553; *Kubicziel* Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr, ZIS 2014 667; *Leitner/Rosenau* (Hrsg.) Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 2017; *Lenke* Zur Nichtanwendbarkeit des § 299 Abs. 3 StGB bei Inlandstaten mit Auslandsbezug, wistra 2014 50; *Passarge* Aktuelle Entwicklungen in der Gesetzgebung zur Korruptionsbekämpfung, DStR 2016 482; *Pfaffendorf* Zum Erfordernis der Unrechtsvereinbarung in § 299 StGB, NZWiSt 2016 8; *Rheinländer* Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr, § 299 StGB, WiJ 2014 143; *Rönnau/Golombek* Die Aufnahme des „Geschäftsherrenmodells“ in den Tatbestand des § 299 – ein Systembruch im deutschen StGB, ZRP 2007 193; *Roxin* Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr, in: Bannenberg/Brettel/Freund u.a. (Hrsg.), Rössner-FS, 2015, S. 892; *Schröder-Ferkes* Der neue § 299 StGB – Anmerkungen und Ausblick, in: Ahlbrecht/Dann/Wessing/Frister/Bock (Hrsg.), Wessing-FS, 2016, S. 295; *Schünemann* Der Gesetzesentwurf zur Bekämpfung der Korruption – überflüssige Etappe auf dem Niedergang des Strafrechts, ZRP 2015 68; *Walther* Anmerkungen zur geplanten Neufassung von § 299 StGB, NZWiSt 2015 255; *ders.* Auf ein Neues. Der Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption, WiJ 2015 152; *Wolf* Ein hybrides Regelungsmodell zur strafrechtlichen Bekämpfung von Wirtschaftskorruption? Zur ausstehenden Reform von § 299 StGB, CCZ 2014 29; *Wollschläger* Die Anwendbarkeit des § 299 StGB auf Auslandssachverhalte – frühere, aktuelle und geplante Tatbestandsfassung, StV 2010 385; *Zöller* Abschied vom Wettbewerbsmodell bei der Verfolgung der Wirtschaftskorruption?, GA 2009 137.

Übersicht

	Rdn.
I. Einführung	1
II. Entstehung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI	2–15
1. Korruption im privaten Sektor	2
2. Gemeinsame Maßnahme 98/742/JI v. 22.12.1998	3–6
3. Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen	7–8
4. Rahmenbeschluss 2003/568/JI v. 22.7.2003	9–15
III. Die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI	16–32
1. Definitionen (Art. 1)	16–17
2. Straftatbestände (Art. 2 und 3)	18–23
3. Sanktionen (Art. 4)	24–25
4. Juristische Personen (Art. 5 und 6)	26–27
5. Zuständigkeit (Art. 7)	28–30
6. Schlussbestimmungen (Art. 8–11)	31–32
IV. Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI ...	33–45
1. Umsetzung im Allgemeinen	33–37
a) Die Berichte der Kommission	34–35
b) Defizite aus Sicht der Kommission	36–37
2. Umsetzung in Deutschland	38–45
a) Ausgangslage	38
b) Umsetzung der Gemeinsamen Maßnahme 98/742/JI	39
c) Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI	40–45

I. Einführung

- 1 Am 22.7.2003 nahm der Rat den **Rahmenbeschluss 2003/568/JI** zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor an (ABl. EU L 192 v. 31.7.2003 S. 54). Hiermit wurden verbindliche Vorgaben der EU für die Korruptionsbekämpfung in diesem Bereich geschaffen und die Mitgliedstaaten insbesondere zur Einführung entsprechender Straftatbestände verpflichtet. Der Rahmenbeschluss löste die **Gemeinsame Maßnahme 98/742/JI** v. 22.12.1998 ab (Rdn. 3 ff.) und fügte sich in eine Reihe **internationaler Rechtsakte** ein, die gleichfalls der Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor dienen (Rdn. 7 f.).

II. Entstehung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI

- 2 **1. Korruption im privaten Sektor.** Als in den **1990er Jahren** die Bekämpfung der Korruption in den Fokus der EU-Institutionen rückte,

konzentrierten sich die Maßnahmen zunächst auf den **öffentlichen Sektor**. Für diesen Bereich nahm die Gemeinschaft mit der PIF-Konvention v. 26.7.1995 nebst ihrem (Ersten) Protokoll v. 27.9.1996 und dem EU-BestÜbk v. 26.5.1997 wichtige Rechtsakte an (hierzu *Waßmer* III C 6.1). In der Folgezeit wandten sich die EU-Institutionen der Bestechung im **privaten Sektor** zu, deren Bekämpfung ebenfalls als ein vorrangiges Ziel der Union bewertet wurde (KOM(2007) 328 endg., S. 2). Denn diese Form der Bestechung wirkt sich unmittelbar auf die Wettbewerbsfähigkeit und die wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedstaaten und des europäischen Binnenmarktes aus. Sie verzerrt den lautereren Wettbewerb, stellt die Grundsätze einer Öffnung und Liberalisierung der Märkte sowie insbesondere das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts in Frage und konterkariert die Transparenz und Öffnung des internationalen Handels (Erwägungen der Gemeinsamen Maßnahme 98/742/JI). Daher können die Mitgliedstaaten durch die Bekämpfung nicht nur den Binnenmarkt unterstützen und ihre Volkswirtschaften stärken, sondern auch die Beziehungen zu ihren Außenhandelspartnern positiv beeinflussen (KOM(2007) 328 endg., S. 2).

2. Gemeinsame Maßnahme 98/742/JI v. 22.12.1998. Bereits im Jahr 1997 forderte der **Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität** v. 28.4.1997 (ABl. EG C 251 v. 15.8.1997 S. 1), der den europäischen Staats- und Regierungschefs durch die hochrangige Expertengruppe „Organisierte Kriminalität“ unterbreitet worden war, in seiner Empfehlung Nr. 6 die Entwicklung einer „umfassende[n] Politik zum Vorgehen gegen die Korruption“ (S. 8). Die Politik der EU sollte in erster Linie auf die Prävention fokussieren, aber auch den Bereich der Sanktionen erfassen und bis Mitte 1998 umgesetzt sein. Der Europäische Rat nahm diesen Aktionsplan auf seiner Tagung vom 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam an. 3

Nachfolgend wurde vom Rat der EU die **Gemeinsame Maßnahme 98/742/JI** vom 22.12.1998 betreffend die Bestechung im privaten Sektor (ABl. EG L 358 v. 31.12.1998 S. 2) angenommen. Sie wurde als erster Schritt im Kampf gegen die Folgen der Bestechung für den Binnenmarkt und den internationalen Handel betrachtet (KOM(2007) 328 endg., S. 3). Gestützt wurde dieser Rechtsakt insbesondere auf Artikel K.1 Nr. 7 (justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen) und Art. K.3 Abs. 2 Buchst. b EUV (Maastricht), der u.a. im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen die Annahme Gemeinsamer Maßnahmen gestattete, soweit sich die Ziele der Union aufgrund des Umfangs 4

oder der Wirkungen der geplanten Maßnahmen durch ein gemeinsames Vorgehen besser verwirklichen ließen. In Kraft trat die Gemeinsame Maßnahme nach ihrem Art. 10 am Tage der Veröffentlichung im Amtsblatt, d.h. am 31.12.1998.

- 5 Nach der Gemeinsamen Maßnahme hatten die Mitgliedstaaten sowohl die **Bestechlichkeit** (Art. 2) als auch die **Bestechung im privaten Sektor** (Art. 3) unter Strafe zu stellen. Vorausgesetzt wurde aber restriktiv zum einen, dass die betreffende Person „unter Verletzung ihrer Pflichten“ handelte oder unterließ, und zum anderen musste die Tat „eine Verzerrung des Wettbewerbs, zumindest im gemeinsamen Markt“, mit sich bringen oder mit sich bringen können. Weiter waren wirksame, angemessene und abschreckende **strafrechtliche Sanktionen** vorzusehen, die zumindest in schweren Fällen Freiheitsstrafen umfassen mussten, die eine Auslieferung gestatteten (Art. 4 Abs. 1). In leichteren Fällen konnten auch andere Sanktionen vorgesehen werden (Art. 4 Abs. 2). Weiter musste die **Verantwortlichkeit juristischer Personen** sichergestellt sein (Art. 5) – jedoch nur hinsichtlich der Bestechung, nicht der Bestechlichkeit – und auch hierbei dafür gesorgt sein, dass wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen verhängt werden können, zu denen strafrechtliche und nicht-strafrechtliche Geldsanktionen gehören (Art. 6). Ergänzend waren **Definitionen** (Art. 1) für die Begriffe „Person“, „juristische Person“ und „Pflichtverletzung“ sowie Regelungen zur **Gerichtbarkeit** (Art. 7) enthalten. In Bezug auf die **Durchführung** der Gemeinsamen Maßnahme war jedoch nur vorgesehen, dass jeder Mitgliedstaat innerhalb von zwei Jahren nach ihrem Inkrafttreten, also bis zum 31.12.2000, „geeignete Vorschläge“ zu unterbreiten hatte, die von den zuständigen Stellen zu prüfen waren (Art. 8 Abs. 1). Drei Jahre nach Inkrafttreten, also ab dem 1.1.2002, hatte der Rat zudem zu bewerten, wie die Staaten ihren Verpflichtungen nachgekommen waren (Art. 8 Abs. 2).
- 6 Der **Bericht** über die Umsetzung der Gemeinsamen Maßnahme wurde jedoch nicht vorgelegt. Grund hierfür war, dass die **Entwicklung von Rechtsakten** zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor rasch voranschritt. So hatten zwischenzeitlich der Europarat und die Vereinten Nationen Übereinkommen (Rdn. 7 f.) vorgelegt. Zudem wurde ein Rahmenbeschluss entwickelt (Rdn. 9 ff.), der im Jahr 2003 die Gemeinsame Maßnahme ablösen sollte.
- 7 **3. Übereinkommen des Europarats und der Vereinten Nationen.** Bereits seit Mitte der 1990er Jahren hatte der Europarat das **Strafrechts-**

übereinkommen über Korruption (hierzu *Waßmer* III C 6.2) ausgeformt, das ab dem 27.1.1999 in Paris zur Unterzeichnung auflag und am 1.7.2002 in Kraft trat. Es bezieht sich sowohl auf die Korruption im öffentlichen als auch im privaten Sektor. Die Vorgaben an die Vertragsstaaten zur Erfassung der Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor (Art. 7 und 8) gingen über die Gemeinsame Maßnahme hinaus, da keine Beschränkung auf die Verzerrung des Wettbewerbs erfolgte (KOM(2007) 328 endg., S. 3).

Weiter wurde das **Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption** (hierzu *Waßmer* III C 6.5) entwickelt. Es lag ab dem 21.1.2002 zur Unterzeichnung aus und trat dann am 14.12.2005 in Kraft. Auch dieses Übereinkommen enthält Vorgaben zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor. Allerdings hat danach jeder Vertragsstaat vorrangig nur Maßnahmen zu treffen, um die Korruption im privaten Sektor zu verhüten und die Grundsätze der Rechnungslegung und prüfung zu verschärfen (vgl. Art. 12 Abs. 1). Diese Maßnahmen können u.a. in der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und privaten Stellen bestehen (vgl. den Katalog des Art. 12 Abs. 2). Auch sind nicht nur im Bereich der Buchführung sowie Rechnungslegung und -prüfung Maßnahmen zu treffen (vgl. Art 12 Abs. 3), sondern auch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Ausgaben, die Bestechungsgelder darstellen, ist zu verbieten (Art. 12 Abs. 4). Nur für den Fall, dass diesen Maßnahmen „nicht entsprochen“ wird, sind „gegebenenfalls“ wirksame, verhältnismäßige und abschreckende zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Sanktionen vorzusehen. Die Festlegung von Straftatbeständen und Strafen wird demnach von dem Übereinkommen nicht verlangt (KOM(2007) 328 endg., S. 4).

4. Rahmenbeschluss 2003/568/JI v. 22.7.2003. Im Juli 2002 legte Dänemark die **Initiative 2002/C 184/04** zur Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor vor (Abl. EG C 184 v. 2.8.2002 S. 5). Ziel war es, die Gemeinsame Maßnahme zu ersetzen und über die bisherigen Verpflichtungen hinauszugehen (KOM(2007) 328 endg., S. 4).

Grund für die Initiative war zum einen, dass die **Bindungswirkung** Gemeinsamer Maßnahmen umstritten war. Vor der Umsetzung in das nationale Recht entfalteten Gemeinsame Maßnahmen nach h.M. keine unmittelbare innerstaatliche Bindungswirkung (vgl. Grabitz/Hilf-Röben, 13. EL Mai 1999, Art. 34 EUV Rdn. 35 f.). Die Gemeinsame Maßnahme

98/742/JI enthielt jedoch keine Umsetzungsfrist, sondern verpflichtete die Mitgliedstaaten nur dazu, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten „geeignete Vorschläge“ zu ihrer Durchführung zu unterbreiten. Mithin konnten die Mitgliedstaaten untätig bleiben, ohne dass Konsequenzen drohten.

- 11 Zum anderen hatte der **Rahmenbeschluss** die Gemeinsame Maßnahme als Rechtsinstrument abgelöst. Nach Art. 34 Abs. 2 Buchst. b) EUV (Amsterdam/Nizza) konnte der Rat auf Initiative eines Mitgliedstaats oder der Kommission einstimmig Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften annehmen. Der Rahmenbeschluss galt als Rechtsinstrument „par excellence“, um das Ziel eines einheitlichen und verstärkten strafrechtlichen Schutzes zu erreichen (vgl. *Waßmer* III C 4.8 Rdn. 20). Von ihm hatte erstmals der Rahmenbeschluss 2000/383/JI vom 29.5.2000 über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro Gebrauch (*Waßmer* III C 4.8) gemacht. Rahmenbeschlüsse waren zwar für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des Ziels verbindlich, überließen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Damit näherten sie sich Richtlinien an. Hinsichtlich der Umsetzung griffen folglich die Grundsätze, die der EuGH für Richtlinien entwickelt hatte (*Grabitz/Hilf-Röben*, 36. EL Juli 2008, Art. 34 EUV Rdn. 17). Außerdem war – allerdings erst nach der Umsetzung – eine rahmenbeschlusskonforme Auslegung des nationalen Rechts durchzuführen. Daher sah der Entwurf des Rahmenbeschlusses (ABl. EG C 184 v. 2.8.2002 S. 5) eine verbindliche Umsetzungsfrist von zwei Jahren vor (Art. 10).
- 12 Die **Annahme** des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI gemäß Titel VI des EUV (Nizza) erfolgte durch den Rat der EU (Landwirtschaft und Fischerei; Agrarrat) auf seiner 2524. Tagung am 22.7.2003 in Brüssel. Der Annahme fügten mehrere Mitgliedstaaten Erklärungen hinzu (Rdn. 17, 19, 22). **In Kraft** trat der Rahmenbeschluss gemäß seinem Art. 11 am Tag der Veröffentlichung, d.h. am 31.7.2003.
- 13 **Gestützt** wurde der Rahmenbeschluss – neben Art. 34 Abs. 2 Buchst. b) EUV (Nizza), die allgemeine Rechtsgrundlage für Rahmenbeschlüsse, und auf Art. 29 EUV (Nizza), der Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität allgemein beschreibt – auf Art. 31 Abs. 1 Buchst. e EUV (Nizza). Diese Vorschrift gestattete im Rahmen der damaligen dritten Säule, der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenar-

beit in Strafsachen (PJZS), die „schrittweise Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel“. Von Bedeutung war insoweit der Bezug der Bestechung zur organisierten Kriminalität (Erwägungsgrund Nr. 6 des Rahmenbeschlusses). Zudem zählte die Bestechung zu den besonders relevanten Bereichen für die Festlegung von Mindestvorschriften (Erwägungsgrund Nr. 7 des Rahmenbeschlusses).

Am 13.9.2005 traf der **EuGH** allerdings ein Grundsatzurteil (EuGH Urteil v. 13.9.2005 – Rs. C-176/03, ABl. EU C 315 v. 15.9.2014 S. 2) zum Rahmenbeschluss 2003/80/JI über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht. Hieraus folgte nach der Mitteilung der Kommission vom 23.11.2005 (KOM(2005) 583 endg., S. 5, 10), dass zahlreiche weitere Rahmenbeschlüsse, u.a. der Rahmenbeschluss 2003/568/JI, ganz oder teilweise auf einer falschen Rechtsgrundlage fußten: Sie hätten auf die erste Säule (und nicht die dritte) gestützt werden müssen. Für den Rahmenbeschluss 2003/568/JI wurde als Rechtsgrundlage Art. 95 EGV (Nizza) vorgeschlagen, wonach der Rat in Bezug auf den Binnenmarkt Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten treffen konnte (KOM(2005) 583 endg., S. 8). Die aus Gründen der Herstellung einer rechtlich einwandfreien Situation und aus Gründen der Rechtssicherheit von der Kommission angedachte rasche „Bereinigung der rechtlichen Situation“ (KOM(2005) 583 endg., S. 6; vgl. auch KOM(2007) 328 endg., S. 10) fand allerdings nicht statt.

Denn seit dem **Vertrag von Lissabon**, der zum 1.12.2009 in Kraft trat, ist die Kompetenzfrage in den Hintergrund getreten. Nach **Art. 83 AEUV** können nunmehr das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die eine grenzüberschreitende Dimension haben (Art. 83 Abs. 1 Satz 1 AEUV). Hierzu zählt namentlich der Bereich der **Korruption** (vgl. Art. 83 Abs. 1 Satz 2 AEUV). Die **Fortgeltung** des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI unter dem Vertrag von Lissabon folgt aus Art. 9 des Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen (ABl. EU C 115 v. 9.5.2008 S. 322), wonach auch Rahmenbeschlüsse solange fortwirken, bis sie aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert worden sind.

14

15

III. Die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI

- 16 **1. Definitionen (Art. 1).** Die Definitionen des **Art. 1** sind für die Auslegung des Strafrechts der Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung. Hiernach ist der Begriff „**juristische Person**“ einerseits **extensiv** zu verstehen, da darunter jedes Rechtssubjekt fällt, das diesen Status „nach dem jeweils geltenden innerstaatlichen Recht“ besitzt, andererseits aber **restriktiv**, da „Staaten oder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts“ bei der Ausübung ihrer hoheitlichen Rechte sowie „öffentlich-rechtliche internationale Organisationen“ nicht einbezogen sind.
- 17 Der Begriff „**Pflichtverletzung**“ richtet sich gleichfalls nach dem einzelstaatlichen Recht und ist ebenfalls **extensiv** zu verstehen, da er „zumindest“ jegliches treuwidrige Verhalten, das eine Verletzung „einer gesetzlich vorgeschriebenen Pflicht bzw. einer beruflichen Vorschrift oder Weisung“, die für den geschäftlichen Aufgabenbereich einer leitenden Person gilt, umfassen muss. **Irland** erklärte diesbezüglich allerdings, dass der Begriff nicht die „Meldung von Missständen“ umfasst (KOM(2007) 328 endg., S. 4).
- 18 **2. Straftatbestände (Art. 2 und 3).** Art. 2 ist das „**Kernstück**“ des Rahmenbeschlusses, da er die Straftatbestände der Bestechung und Bestechlichkeit enthält und den Geltungsbereich festlegt (KOM(2007) 328 endg., S. 6).
- 19 **Art. 2 Abs. 1** verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, **Bestechung und Bestechlichkeit** „im Rahmen von Geschäftsvorgängen“, d.h. im privaten Sektor, unter Strafe zu stellen. **Deutschland** erklärte, diese Worte seien dahingehend auszulegen, dass (nur) auf Vorgänge im Zusammenhang mit der Beschaffung von Waren oder gewerblichen Leistungen Bezug genommen werde (KOM(2007) 328 endg., S. 4; bekräftigend BT-Drucks. 16/6558 S. 14). Aus dem Wortlaut des Abs. 1 ergibt sich zwar keine derartige Restriktion, Abs. 3 ermöglicht aber eine entsprechende Beschränkung des Geltungsbereichs (Rdn. 22).
- 20 Die Beschreibung der Tatbestände umfasst jeweils **sieben Elemente** (i.E. KOM(2007) 328 endg., S. 6). Bei der vorausgesetzten Verletzung von Pflichten geht es um die „Pflichtverletzung“, die Art. 1 definiert (Rdn. 17). Hierin gelangt das sog. „**Geschäftsherrenmodell**“ (hierzu Rdn. 40, 43) zum Ausdruck. Einbezogen sind über die Formulierung „unmittelbar oder über einen Mittelsmann“ auch Formen der mittelbaren Korruption. Schließlich umfasst der „unbillige Vorteil“ auch immaterielle Vorteile (KOM(2007) 328 endg., S. 7).