

Die Einschränkung der Kapitalerhöhungen vom Gesichtspunkte der Legalität.

Von Bartholomäus v. Lányi,

Wirklichem Geheimen Rat, Justizminister a. D.
Budapest, 21. September.

Die jüngst erlassene Regierungsverordnung, nach der die Aktiengesellschaften ihr Stammkapital nur mit der in motivierten Fällen ausnahmsweise erteilten vorherigen Erlaubnis des Ministeriums erhöhen dürfen, hat in den finanzwirtschaftlichen Fachkreisen große Bestürzung hervorgerufen und eine Bewegung heraufbeschworen, deren Wellenschlag sich von Tag zu Tag steigert. Die Frage bildet ständig Gegenstand der eingehendsten Diskussion. Wegen der Maßnahme der Regierung werden die schwersten Bedenken ins Treffen geführt. Man befürchtet, daß der Eingriff des Staates in die Autonomie der Finanzinstitute und der in der Form von Aktiengesellschaften tätigen industriellen und kommerziellen Unternehmungen den Entwicklungsgang des wirtschaftlichen Lebens übermäßig unterbindet und, ohne dazu aus Gründen des allgemeinen Interesses unabwendbar genötigt zu sein, nicht nur die Interessen der Privatwirtschaft schädigen, sondern auch die Förderung solcher Ziele hinaushalten wird, die mit dem Gemeinwohl auf das engste zusammenhängen.

Die Klarlegung und Geltendmachung der in diesem Belange erheblichen Gesichtspunkte materieller Natur ist naturgemäß Sache der in erster Reihe betroffenen wirtschaftlichen Fachorganisationen. In die nähere Erörterung des in diese Kategorie gehörenden Fragenkomplexes wollen wir uns hier nicht einlassen. Eines möchten wir aber feststellen. Die Regierungsverordnung durchdringt mit jähem Schlage die bestehende Wirtschaftsordnung auf einem Gebiete, das durchweg von dem zweckgedanklich aufgebauten und durch langjährige Übung gefestigten Normensystem der freien Selbsttätigkeit beherrscht ist, und sie stellt in einem einzelnen, aus dem ganzen Normenkreis herausgerissenen Punkte das Prinzip der staatlichen Bevormundung auf, ohne gleichzeitig die nötigen Garantien und Einrichtungen zur Hebung und Ausgleichung der Gegensätze und Konflikte zu schaffen. Die Gründe aber, die behufs Rechtfertigung dieses drastisch-radikalen Vorgehens auf halbamtlichem Wege angeführt wurden, scheinen gar nicht danach zu sein, als würden sie das Kriegsführungsinteresse in unmittelbarer Weise berühren, sie können höchstens als mittelbare Wirkungsmöglichkeiten und mutmaßliche Eventualitätsmomente gelten. Und da tritt unwillkürlich die Frage in den Vordergrund, ob die für den Kriegsfall geschaffenen und auf dem Grundsatze der unabwiesbaren Staatsnotwendigkeit beruhenden Ausnahmegeetze eine genügende rechtliche Grundlage dafür bieten, daß die Kapitalerhöhungen der Aktiengesellschaften zum Gegenstand einer Regierungsverordnung gemacht und auf Grund dessen in den Bereich konkreter Verfügungen einbezogen werden. Mit anderen Worten: Kann die hier in Rede stehende Regierungsverordnung in die der Regierung für den Kriegsfall gesetzlich zugestandene Ausnahmegehalt rechtlich eingelegt werden?

Die Beantwortung dieser Frage hängt von juristischen Erwägungen ab, und soll erfolgen, ohne im Meritum der Sache Stellung zu nehmen. Ob es durch die allgemeine Finanzlage, die sonstigen Konjunkturen des Geldmarktes und überhaupt durch die gesamten Zusammenhänge der wirtschaftlichen Verhältnisse begründet erscheint, daß die auf aktienrechtlicher Basis gegründeten Geldinstitute und industriellen Unternehmungen — mit Rücksicht auf die nach dem Kriege und besonders während der Uebergangszeit ihrer harrenden Aufgaben — ihre Kapitalkraft steigern, ob es nicht vorzuziehen ist, unter diesem Vorwande Kapitalerhöhungen mitunter auch zu irrealen Zwecken vorgenommen werden, ob der Staat Veranlassung haben kann, behufs Wahrung der während des Kriegszustandes in mehrfacher Hinsicht notwendig gewordenen kollektiven Wirtschaftstendenz oder bloß zum Schutze seines eigenen fiskalischen Interesses in die neuerer Zeit in stärkerem Grade betriebene obenerwähnte Aktion der Aktiengesellschaften normierend und maßgebend einzugreifen: das sind Momente, die das Urteil des Juristen nicht beeinflussen können, wenn es sich darum handelt, ob die Form der einschlägigen Verfügung die richtige ist. Denn das Substrat und die materiellen Richtlinien der Rechtsordnung liefern zwar die Erfahrungen und Anforderungen des praktischen Lebens, der Bestand und das gezielte Funktionieren der getroffenen Maßnahmen ist jedoch von ihrer formgerechten Einstellung in das Gesamtgefüge der Rechtsinrichtungen bedingt, und es bestehen dafür eigene Gesichtspunkte, die in dem Boden des juristischen Gedankenganges wurzeln. Auf diese Weise ist hier die Frage ins Auge gefaßt und der Beurteilung unterzogen.

Die Regierungsverordnung betreffend die Einschränkung der Kapitalerhöhungen beruft sich im allgemeinen auf die in den gesetzlichen Bestimmungen für den Kriegsfall enthaltene legislative Ermächtigung, ohne — wie dies in vielen anderen Fällen geschah — die betreffende Gesetzesstelle besonders anzuführen. Ueber die Ausnahmegehalt, die die Regierung während des Kriegszustandes auszuüben befugt ist, verfügen mehrere Gesetze. Die legislative Grundauffassung ist im G. A. LXIII: 1912 festgelegt. Die Gesetzgebung ist von dem Standpunkte ausgegangen, daß die Regelung der in Kriegszustand unternehmlichen Ausnahmeverfügungen mit gleichzeitiger Rücksichtnahme auf die Sicherheit der

Rechtsordnung und auf den Schutz der gefährdeten Staatsinteressen geschehe, daß dementsprechend die Regierung zur Vornahme von Ausnahmeverfügungen zwar gesetzlich bevollmächtigt sei, daß aber die Schranken der auf diese Weise erteilten Ausnahmegehalt im Gesetze genau festgelegt werden. Deshalb wurde der Kreis der Ausnahmeverfügungen nicht durch eine Generalklausel, mit einer allgemeinen Ermächtigungsformel, sondern auf Grund des Enumerationsprinzips, mittels vorüber Aufzählung der einzelnen Befugnisse bestimmt. So kam es dann, daß sobald es im Laufe der Zeit nötig wurde, den so begrenzten Kreis in irgendeiner Beziehung auszudehnen oder sonst zu modifizieren, die Regierung sich stets an die Legislative wandte, um in einem besonderen Gesetze neuere Ermächtigungen zu erlangen. So entstanden dann die G. A. L: 1914, XIII: 1915, IV: 1916, VII: 1917. Alle diese Gesetze sind teilweise Ergänzungen des Fundamentalgesezes vom Jahre 1912. Keines dieser Gesetze hat an der ursprünglichen Konzeption der ministeriellen Ausnahmegehalt, namentlich an der strengen Begrenztheit der der Regierung gewährten Befugnisse etwas abgeändert. Jedes einzelne Gesetz hat sie sogar noch mehr bekräftigt, denn selbst in Fällen, wo sich die geringste Abweichung von dem bestehenden Gesezerte als wünschenswert erwies, wurde nie zur extensiven Interpretation Aussicht genommen, sondern es wurde allemal ein neues Gesetz erlassen und geschaffen. Die tagatative Gesezgebung unterliegt der strikten Deutungsmethode; wenn wir den Inhalt der obenangeführten Geseze genau befehen, so finden wir keinen Anhaltspunkt dafür, daß die Regierung zu einer Verfügung, wie sie in der hier besprochenen Verordnung enthalten ist, ermächtigt wäre.

Wovon ist hier die Rede? Das ungarische Handelsgesez vom Jahre 1875 hat die Rechtsverhältnisse der Handelsgesellschaften mit Einschluß der Aktiengesellschaften im Sinne des sogenannten Normativsystems geregelt, wonach die Entstehung und der weitere Geschäftsbetrieb des Unternehmens bloß vom Einhalten bestimmter gesetzlicher Vorschriften abhängt und falls diesen Vorschriften entsprochen wird, die Eintragung in das Handelsregister, als Vorbedingung der rechtlichen Existenz der Gesellschaft, nicht verweigert werden darf. Des weiteren ist die Kontrolle der Geschäftsführung dem Publizitätsprinzip entsprechend geregelt, nach welchem der Geschäftsplan, sowie alljährlich die Betriebsergebnisse durch ausführliche Rechnungsablegung öffentlich darzulegen sind. Neben der behördlichen Kontrolle, die sich vorwiegend auf die formale Frage erstreckt, ob die Unternehmung den gesetzlichen Normen entsprechend den auf die Publizität bezüglichen Vorschriften Genauigkeit leistet und von dem Firmenregister ausgeschrieben ist, ist es Sache der einzelnen Gesellschaftsmitglieder, die Gesez- und Statutenmäßigkeit des Geschäftsbetriebes zu überwachen, zum Zwecke ihrer näheren Orientierung die sachkundige Prüfung der Geschäftsführung beim Gerichte anzuregen und gegen die Gesez- und satzungswidrigen Beschlüsse der Generalversammlung beim Gerichte Klage zu führen. Die Bestimmung des Stammkapitals und seine Erhöhung gehört in die Autonomie der Gesellschaft und ist ebenfalls nur von gesetzlichen Normen abhängig gemacht und dem Publizitätsprinzip unterworfen. Von dem sogenannten Konzeptionsystem, wonach die Aktiengesellschaften einer weitgehenden diskretionären Staatsaufsicht unterstehen und schon zu ihrer Entstehung und zum Geschäftsbetrieb der Erlaubnis der Behörde bedürfen, hat das Handelsgesez auf das entschiedenste Umgang genommen.

Seitdem geschah es zu wiederholten Malen, daß man, wenn bei einzelnen Unternehmungen größere Mißbräuche und sonstige Geschäftskalamitäten vorgekommen sind, an die Regierung oder an die Gesezgebung mit dem Wunsche herantrat, das Aktiengesellschaftswesen — besonders hinsichtlich der Geldinstitute — einer Reform zu unterziehen, kein einziges Mal kam man jedoch auf den Gedanken, das Konzeptionsystem und die damit verbundene staatliche Bevormundung ins Leben zu rufen. Das, was in obiger Richtung mittlerweile Gesezestraft erlangte, brach — wie beispielsweise im G. A. XXIII: 1898 betreffend die wirtschaftlichen und industriellen Kreditgenossenschaften, und im G. A. XIV: 1916 betreffend die Zentrale der Institute — darin, daß den betreffenden Unternehmungen Belegenheit geboten sei, einem genossenschaftlichen Revisionsverband beizutreten, was aber in das Stadium eines ernstern und vorgeschrittenen Revisionsoperates trat, hat — wie beispielsweise im Entwurfe betreffend die Privatversicherungsunternehmungen — darauf abgezielt, daß das Publizitätsprinzip mit Einrichtungen ergänzt werde, vermöge deren die Richtigkeit der Veröffentlichungen auch in materieller Hinsicht geprüft werden könne. Wo das Konzeptionsystem zu Recht besteht, dort untersteht auch die Frage des Stammkapitalbedarfes sowohl in seiner ursprünglichen Feststellung als auch in den späteren Abänderungen der staatlichen Prüfung und Genehmigung, — dort ist eine Verfügungsverfügung, wonach die Kapitalerhöhungen nur in besonders motivierten Fällen und nur ausnahmsweise bewilligt werden, nichts anderes als die Ausstellung einer Cynosur für die Handhabung des staatlichen Aufsichtsrechtes und überdies eine Verfahrenssache, — dort kann, wie dies in der österreichischen Verordnung geschieht, selbst eine solche Verfügung in das System passen, wonach die staatliche Genehmigung zur Erhöhung des Grundkapitals auch dann erforderlich ist, wenn die Gesellschaft in ihren Statuten zur Einholung einer solchen nicht verpflichtet ist. Bei uns jedoch ist die unvermittelte Proklamierung des Genehmigungsbedürfnisses für alle Grundkapitalerhöhungen ein fühner Sprung aus einem System in ein anderes, völlig verschiedenes, und dafür, daß dieser Sprung im Verordnungswege ausgeführt werde, findet sich — wie gesagt — in den bestehenden Ausnahmegesetzen keine rechtliche Grundlage.

Es würde zu weit führen, wenn wir, um diesbezüglich den nötigen Beweis zu erbringen, sämtliche Bestimmungen der erwähnten Geseze reproduzieren wollten. Es genügt, bloß diejenigen Stellen anzudeuten, die mit der hier erörterten Frage in irgendeiner Beziehung gebracht werden könnten. Im § 16 des G. A. LXIII vom Jahre 1912 wird das Ministerium ermächtigt, hinsichtlich der Geltendmachung privatrechtlicher Forderungen ausnahmsweise Verfügungen zu treffen und zu diesem Behufe von den bestehenden Gesezen abweichende Normen aufzustellen. Diese Ermächtigung wurde im § 14 des G. A. L vom Jahre 1914 im allgemeinen auf die Regelung der privatrechtlichen Rechtsverhältnisse ausgedehnt. Auf Grund dieser Ermächtigung wurden die auf die Moratorien bezüglichen Verordnungen erlassen, und in den Bereich dieser Ermächtigung könnte wohl auch diejenige Verordnung einbezogen werden, in der für den Immobilien-güterverkehr das Erfordernis der staatlichen Genehmigung statuiert wird, da diese Verfügung eigentlich die Gültigkeit der Kauf- und Pachtverträge betrifft. Die Einrichtung und Ausstattung der Aktiengesellschaften aber, und somit auch die Feststellung und Aenderung des Grundkapitals, gehören nicht zum privatrechtlichen, sondern zum öffentlichrechtlichen Teil des Handelsgesezes. Laut § 9 Punkt 3 des G. A. LXIII vom Jahre 1912 ist das Ministerium ermächtigt, Handelsgesellschaften einer polizeibehördlichen Kontrolle zu unterstellen, wenn gegen sie der Verdacht besteht, daß ihre Wirksamkeit gegen das Gesez oder die Statuten verstoßt oder in statutenwidriger Weise ausgeübt wird. Auf Grund dieser Ermächtigung hat die Regierung am 20. September 1914 eine Verordnung erlassen, laut deren gegen solche Gesellschaften mittels gemeinsamer Verfügung des Handels- und des Finanzministers sowie des Ministers des Innern die behördliche Benuffichtigung und kuratorische Verwaltung verhängt werden kann. Diese Maßnahme ist analog der gegen die ausländischen Unternehmungen erfolgten Verfügung und steht schon wegen ihres ausschließlich ordnungspolizeilichen Charakters in keinem Zusammenhange mit der hier in Rede stehenden Maßregel. Endlich finden wir im § 12 des G. A. L vom Jahre 1914 eine Bestimmung, in der dem Ministerium die Ermächtigung erteilt wird, für die Handelsgesellschaften hinsichtlich der Erfüllung ihrer Verpflichtungen allgemeiner Natur besonders hinsichtlich des Inventars, der Geschäftsbilanz, der Gewinn- und Verlustausweise, der Generalversammlungen, der Gewinnverteilung und der Dividende Anordnungen zu treffen, die von den bestehenden Rechtsvorschriften und von den Gesellschaftstatuten abweichen. Auch diese Bestimmung paßt nicht auf den gegenwärtigen Fall, da es sich hier nicht um Verpflichtungen und deren Erleichterung, sondern im Gegenteil um eminente gesellschaftliche Rechte und deren Einschränkung handelt.

Die gesetzlichen Bestimmungen decken die Verordnung in keiner Weise. Sie hat die Schranke überschritten, die nach dem Dafürhalten des Gesetzgebers die Sicherheit der Rechtsordnung selbst inmitten der kriegerischen Ausnahmeverhältnisse schützen sollte. Die Rechtsunsicherheit wird dadurch gesteigert, daß die Autonomie der Unternehmungen bloß in der Einzelfrage der Kapitalerhöhung aufgehoben und das bestehende Normativsystem mit einem Bruchteil des Konzeptionsystems derart vermengt wird, daß man nicht wissen kann, wie es wohl möglich sein wird, die Harmonie zwischen den beiden herzustellen. Es fehlen außerdem, wie schon erwähnt, die nötigen Cynosuren und Organe zur Beurteilung der Notwendigkeit und der hievon abhängig gemachten Zulässigkeit der einzelnen Kapitalerhöhungsalitionen. So wird dann das staatliche Genehmigungsverfahren — ähnlich wie dies in anderen Fällen, so z. B. in der Genehmigungspraxis des Grundbesitzverkehrs bereits bemerkbar ist — entweder zu einer ungebührlichen Einmischung in das interne Geschäftsleben der Unternehmung ausarten, oder zu einer bloßen Formalität herabsinken.

Auch die Eigenschaft einer Notverordnung kann und will die hier besprochene Verfügungsverfügung nicht in Anspruch nehmen. Abgesehen von der zu diesem Zwecke unzulänglichen Erlassungsform, fehlt das Moment der unabwiesbaren Notwendigkeit, sowie das Dringlichkeitsmoment. Der Vorwand, daß diese Verfügung zur Sicherung des staatlichen Kriegskreditbedarfes notwendig ist, kann jetzt, wo der Finanzminister den überaus günstigen Erfolg der letzten Kriegsanleihe in ausdrücklicher Weise festzustellen Veranlassung hatte, kaum ernst genommen werden, außerdem wäre das Kriegskreditinteresse des Staates nur dann ganz und gar gesichert, wenn der Staat die Geldmittel, die zur Kapitalerhöhung der Aktiengesellschaften bereitstehen, in Form einer Zwangsanleihe direkt in Anspruch nehmen wollte, was, von allem anderen abgesehen, undurchführbar und daher unbedenkbar ist. Was sodann die Gefahr der Steuerverkürzung anbelangt, ist diese nicht so geartet, daß es nicht möglich wäre, ihr auf anderem Wege vorzubeugen. Der Reichstag ist momentan zwar nicht beisammen, aber bis vor kurzem war die legislative Tätigkeit in vollem Gange, und binnen kurzem werden die Parlamentarischen Beratungen wieder fortgesetzt werden. Das bei Erlassung von Notverordnungen übliche Motiv der Unmöglichkeit einer Gesezschöpfung könnte diesmal also kaum geltend gemacht werden.

Die Verordnung entbehrt demnach die Erfordernisse der Legalität. Diese Feststellung hat nicht bloß eine theoretische Bedeutung. Neben den sonstigen Anzudehmlichkeiten, die bei Anwendung der in der Verordnung enthaltenen Maßnahme sich notwendigerweise ergeben werden, sei nur noch das Umstandes Erwähnung getan, daß im Sinne des G. A. IV vom Jahre 1869 dem Richter das Recht zusteht, die Gesezmäßigkeit einer Verfügungsverfügung von Fall zu Fall zu prüfen, und es können nicht ganz belanglose Rechtsverwicklungen entstehen, wenn es sich darum handelt, daß der Kapitalerhöhungsbefehl einer Unternehmung in dem gerichtlichen Firmenregister vermerkt (§ 2, der Verordnung) oder die Gültigkeit oder Richtig-