

Das ungarische Verfassungsgericht zur persönlichen Haftung von Geschäftsführer und Vorstandsmitglied

Der Sommer 2008 kann fast als ein kleiner Meilenstein in der Geschichte des ungarischen Kartellrechts bezeichnet werden: Das ungarische Parlament hat die Novelle¹ zum Kartellgesetz (uKG)² verabschiedet, die eine Reihe brisanter Vorschriften zum Gegenstand hat, wie z.B. die privatrechtliche Rechtsverfolgung (die Bestimmung der Schadenssumme im Fall eines *Hard-Core*-Kartells zwischen Mitbewerbern), die Kodifizierung des Kronzeugenprogramms (*Leniency*-Politik) oder die Einführung der besonderen persönlichen Verantwortung des Geschäftsführers bzw. der Vorstandsmitglieder der Gesellschaften, die an horizontalen *Hard-Core*-Kartellen teilgenommen haben.³ Mit dieser Regelung wird dem betroffenen Geschäftsführer oder Vorstandsmitglied die Ausübung dieser Tätigkeit für zwei Jahre verboten (*quasi* Untersagung der Berufsausübung).⁴ In Folge der verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber dieser „Zwei-Jahres-Regel“ wurde vom Staatspräsidenten ein Normenkontrollverfahren bezüglich der Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit der Verfassung eingeleitet. Das Verfassungsgericht hat die Verfassungswidrigkeit der beanstandeten Regeln der Novelle festgestellt.⁵ Nachdem das Gesetz an das Parlament zurückverwiesen worden war, wurden die Bestimmungen im März 2009 erneut geändert. Dieses Mal ist die Novelle ohne Beanstandung des Staatspräsidenten verkündet worden; damit sind die neuen Regeln am 1. Juni 2009 in Kraft getreten. Allerdings hat dieser verdorbene Apfel fast den ganzen Korb von Obst vergällt, denn das verfassungsgerichtliche Intermezzo hat die Einführung der neuen Regeln der Novelle um neun Monate verzögert; sie hätten ursprünglich am 1. September 2008 in Kraft treten müssen.

¹ Gesetz Nr. XIV vom Jahre 2009 über die Änderung des Gesetzes Nr. LVII vom Jahre 1996 über das unlautere Marktverhalten und über das Verbot der Wettbewerbsbeschränkung (die Novelle) („A tisztességtelen piaci magatartás és a versenycorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2009. évi XIV. törvény”).

² Gesetz Nr. LVII vom Jahre 1996 über das unlautere Marktverhalten und über das Verbot der Wettbewerbsbeschränkung (uKG) („A tisztességtelen piaci magatartás és a versenycorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény”).

³ Die persönliche Wirkung der neuen Regeln hat sich auf die so genannten „leitenden Amtsinhaber“ („vezető tisztségviselők“) bezogen, ein Rechtsbegriff, welcher dem deutschen Recht unbekannt ist. Dieser Begriff, ausschließlich eine Ausnahme, umfasst alle Personen, die in einer Gesellschaft über Geschäftsführungs- bzw. Vertretungsbefugnis verfügen: die geschäftsführungsbefugten Gesellschafter der OHG, der Komplementär der KG oder eventuell der Kommanditist, wenn er auch geschäftsführungsbefugt ist, der Geschäftsführer der GmbH, und die Vorstandsmitglieder der AG. Der Einfachheit halber wird in diesem Aufsatz der Ausdruck „der Geschäftsführer, bzw. die Vorstandsmitglieder“ benutzt.

⁴ Gesetzentwurf T-5657.

⁵ Entscheidung 19/2009 des ungarischen Verfassungsgerichts.

I. Die beanstandeten Vorschriften der Novelle

Das Ziel der beanstandeten Vorschriften der Novelle war es, eine besondere „persönliche Verantwortung“ der Geschäftsführer bzw. der Vorstandsmitglieder der Kartelle bildenden Unternehmen (Gesellschaften und Genossenschaften) ins Leben zu rufen: Sofern ein Unternehmen bei einer Kartellabsprache angetroffen wird (darunter ist bei den horizontalen *Hard-Core*-Kartellen „die unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der Kauf- oder Verkaufspreise zwischen Mitbewerbern beziehungsweise die Aufteilung der Märkte zwischen den Mitbewerbern“ zu verstehen), darf „die Person, die in der relevanten Zeitspanne der Geschäftsführer bzw. ein Vorstandsmitglied der Gesellschaft war, zwei Jahre lang nicht Geschäftsführer oder Vorstandsmitglied einer Gesellschaft sein“ (*quasi* Unter-sagung der Berufsausübung). Interessanterweise galten die neuen Vorschriften nur für den Geschäftsführer bzw. die Vorstandsmitglieder der Gesellschaften und Genossenschaften; sonstige Unternehmer (z.B. Einzelkaufleute, Rechtsanwälte, Patentanwälte usw.) oder Unternehmensvereinigungen sollten nicht erfasst werden.

Im ungarischen Recht gibt es keine Grundlage für eine umfassende Kriminalisierung der ungarischen Kartelle; Kartelle werden mit strafrechtlichen Mitteln nicht verfolgt; eine Ausnahme besteht allein für Vergabe- und Konzessionskartelle.⁶

Bedenklich ist dieses Rechtsinstitut nicht wegen der inhaltlichen Ausgestaltung, sondern wegen der verfahrensrechtlichen Probleme. Außer der persönlichen Haftung hat die Novelle nämlich eine überaus „neuartige“ Verfahrensweise eingeführt, die sich als eine sprudelnde Quelle verfassungsrechtlicher Probleme erwiesen hat, denn nach dem neu eingeführten § 93/A gilt: Sobald die *Hard-Core*-Kartellabsprache des Unternehmens rechtskräftig festgestellt und eine Geldbuße verhängt wurde (also erstrecken sich die neuen Vorschriften nicht auf die Unternehmen, denen infolge des Kronzeugenprogramms Immunität gewährt wurde), droht dem Geschäftsführer bzw. den Vorstandsmitgliedern der Gesellschaft die persönliche Verantwortung. Demnach löst die Mitwirkung des Unternehmens an einem Kartell eine widerlegbare Vermutung der Kartellabsprache auch im Hinblick auf den Geschäftsführer bzw. die Vorstandsmitglieder der Gesellschaft aus. Der Geschäftsführer und die Vorstandsmitglieder der Gesellschaft oder der Genossenschaft werden von der ungarischen Kartellbehörde (GVH)⁷ aufgrund der Daten des Handelsregisters – nach rechtskräftigem Abschluss des Kartellverfahrens – durch Beschluss identifiziert. Allerdings kann sich der Betroffene der Verantwortung entziehen, wenn er selbst ein Verfahren anstrengt, um sich zu rechtfertigen. In diesem „Exkulpationsprozess“ kann der Betroffene nur zwei Einwände erheben: Er kann nachweisen, dass er in dem betreffenden Zeitraum nicht Geschäftsführer oder Vorstandsmitglied des Unternehmens war (formelle Entschuldigung). Des Weiteren kann er sich mit dem Nachweis entlasten, dass er an der Entscheidung, die die Rechtsverletzung begründet, unmittelbar nicht beteiligt war, oder aber zwar mitgewirkt, sich aber gegen die Entscheidung verwahrt hat (materielle Entlastung). Der Nachweis der Nichtbeteiligung an der Entscheidung ist geführt, wenn der Geschäftsführer bzw. das Vorstandsmitglied beweist, dass die Tätigkeit des Unternehmens, die die Rechtsverletzung darstellt, nicht in seinen Tätigkeits- oder Verantwortungsbereich fällt, es sei denn, es existieren Beweismittel, die dennoch eine unmittelbare Mitwirkung an der Entscheidung belegen.

⁶ Siehe § 296/B. des ungarischen Strafgesetzbuches.

⁷ Gazdasági Versenyhivatal (GVH).

Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder wären durch die vorgesehenen Regelungen zudem nicht nur durch die Vermutung der Haftung und die ihnen auferlegte Last des Gegenbeweises beschwert worden. Vielmehr waren weitere restriktive Beweisregeln vorgesehen, die die Möglichkeiten ihrer Verteidigung ungewöhnlich beschränkt hätten. Obwohl die Haftungsvermutung vor Gericht widerlegbar sein sollte, war das mit der Novelle eingeführte Verfahren sehr summarisch. Sowohl die formelle als auch die materielle Entlastung konnte im Rahmen eines nicht streitigen Verfahrens (eines so genannten *nemperes eljárás*) erfolgen. Dieses Verfahren ähnelt der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Einmal sind nicht alle Prozesse, die zu dieser Gruppe gehören, „freiwillig“; dies gilt zum Beispiel für verschiedene gesellschaftsrechtliche Verfahren wie das Insolvenzverfahren und das gerichtliche Vollstreckungsverfahren. In den *nemperes*-Prozessen sind die Beweismöglichkeiten insofern eingeschränkt als die Prinzipien der Mündlichkeit, der Unmittelbarkeit, der Öffentlichkeit nicht gelten. Zudem ist der Zeugenbeweis, der hinsichtlich der Aufklärung der Umstände ausschlaggebende Bedeutung für den Geschäftsführer oder die Vorstandsmitglieder haben kann, ausgeschlossen.

II. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts

Das Verfassungsgericht hat die neuen Vorschriften des Kartellgesetzes unter dem Standpunkt des Rechts auf ein ehrliches Verfahren und der Unschuldsvermutung untersucht⁸ und daraus abgeleitet, dass die persönliche Verantwortung des neuen § 93/A *quasi* strafrechtlicher Natur ist und daher einer umfassenden gerichtlichen Untersuchung bedarf.

Subjekt des Kartellverfahrens, in dessen Rahmen die Kartellbehörde das Kartellrecht anwendet, ist das Unternehmen; in diesem Verwaltungsverfahren wird folglich nicht die persönliche Verantwortung des Geschäftsführers oder der Vorstandsmitglieder untersucht. Nach den neuen Regeln gilt der Grundsatz, dass der Geschäftsführer bzw. die Vorstandsmitglieder zwingenderweise für die Kartellrechtsverletzung verantwortlich sind; dabei räumen sie der Kartellbehörde weder einen Ermessens- noch einen Beurteilungsspielraum ein. Da aber die persönliche Verantwortung des Geschäftsführers bzw. der Vorstandsmitglieder nicht der Gegenstand des Kartellverfahrens ist, bleibt die Untersuchung der Aspekte der persönlichen Verantwortung Aufgabe des gerichtlichen Verfahrens, das aber – entsprechend den Regeln derartiger Verfahren – summarisch sein sollte. Die Substanz des Falles konnte damit allein im Gerichtsverfahren geprüft werden, in dem aber eine Beweiserhebung nur in sehr beschränktem Maße möglich war. Als besonders problematisch wurde insofern der Ausschluss des Zeugenbeweises angesehen. Das Verfassungsgericht ist deshalb zu dem Schluss gekommen, dass der neue § 93/A es den betroffenen natürlichen Personen unmöglich macht, den Inhalt der Entscheidung in der Sache zu bestreiten und durch entsprechende Beweisanträge im Rahmen der Beweiserhebung zu widerlegen, obwohl im Kartellverfahren ebenfalls keine Untersuchung der Verantwortung stattgefunden hat.

Zugleich wird in der Entscheidung des Verfassungsgerichts angedeutet, dass die persönliche Haftung, deren Zuordnung zum Verwaltungsrecht bzw. die Umkehr der Beweislast das Prinzip der Unschuldsvermutung nicht verletzt.⁹ Entgegen der Auffassung des Antragstellers¹⁰ wurde in der Entscheidung des Verfassungsgerichts festgestellt, dass

⁸ § 57 Abs. 1 und Abs. 2 der ungarischen Verfassung.

⁹ § 57 Abs. 2 der ungarischen Verfassung.

¹⁰ Siehe Punkt 3. c der Beantragung des Staatspräsidenten.

in diesem Fall das verfassungsrechtliche Problem nicht darin liegt, dass die Beweislast umgekehrt wurde, sondern dass den Betroffenen nach den verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Entlastungsbeweis – als Wesensinhalt des Grundsatzes des ehrlichen Verfahrens – verwehrt wurde. Diese verfahrensrechtlichen Vorschriften verstoßen gegen § 57 Abs. 1 der Verfassung (Recht auf ein faires Verfahren); ein Verstoß gegen § 57 Abs. 2 der Verfassung (Unschuldsvermutung) war dagegen aus den genannten Gründen nicht anzunehmen.

III. Fazit

Die Auffassung, dass im Fall von *Hard-Core*-Kartellverstößen nicht nur die Unternehmen, sondern auch die beteiligten natürlichen Personen haften, scheint gefestigt zu sein; nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts bleibt aber die Frage offen, wie diese Haftung außerhalb des Strafrechts realisiert werden kann. Die persönliche Verantwortung ist im ungarischen Recht nicht neu, da Vergabe- und Konzessionskartelle bereits kriminalisiert wurden. Das Verfassungsgericht hat einen möglichen Weg aufgezeigt. Sofern sich der Gesetzgeber nicht für die umfassende Kriminalisierung entscheidet, könnte eine minder summarische Variante des obigen Rechtsinstituts den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Denn die Entscheidung weist darauf hin, dass die persönliche Haftung des Geschäftsführers bzw. der Vorstandsmitglieder und die Umkehr der Beweislast unter den genannten Umständen grundsätzlich mit der Verfassung vereinbar sind.