



ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST



SZÉCHENYI TERV

DONAU-INSTITUT

FÜR INTERDISZIPLINÄRE FORSCHUNG BUDAPEST

Donau-Institut Working Papers

Rita Sik-Simon

Verwaltungsrechtliche Sanktionen der Verletzung der Verbraucherrechte in der Tschechischen Republik und Ungarn

Donau-Institut Working

Paper No. 39

2014

ISSN 2063-8191

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



MAGYARORSZÁG MEGÚJUL



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

TAMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0015

Rita Sik-Simon

Verwaltungsrechtliche Sanktionen der Verletzung der Verbraucherrechte in der Tschechischen Republik und Ungarn

Donau-Institut Working Paper No. 39

2014

ISSN 2063-8191

Edited by the Donau-Institut, Budapest.

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the institute. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

Author's address and affiliation:

Rita Sik-Simon

Senior Research Fellow / Andrásy Universität Budapest

SIKSIMON@prf.cuni.cz

© by the author

Inhalt

Einleitung	1
1. Warum muss der Verbraucherschutz effektiv sein?.....	2
2. Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung mit klarer Kompetenzverteilung?	4
2.1 Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung als Alternative	4
2.2. Die in administrativer Durchsetzung involvierten Behörden in Ungarn und in der Tschechischen Republik	6
2.3 Klare Kompetenzverteilung?.....	6
2.3.1 Kompetenzverteilung in Ungarn.....	6
2.3.2 Kompetenzverteilung in der Tschechischen Republik.....	9
3. Abschreckende Sanktionen gegen Verletzungen der Rechte von Verbraucher	13
4. Sanktionsmöglichkeiten	16
4.1 Sanktionen der Ordnungswidrigkeiten in der Tschechischen Republik	16
4.2 Sanktionen in Ungarn	17
5. Thesen	19

Einleitung¹

Durch neuere Technologien und die Integration der Märkte entstehen immer komplexere und technisierter Produkte und Dienstleistungen, aber auch Vertriebskanäle, neue Vermarktungstechniken und Geschäftspraktiken. In dieser Produktenvielfalt muss sich der europäische Verbraucher orientieren und für seine Präferenzen das beste Produkt auswählen, womit er auch zum Funktionieren des Binnenmarktes beiträgt (Verbraucherwohlfahrt). Jedoch die Märkte funktionieren nicht immer reibungslos, und das Funktionieren des Binnenmarktes – und fügen wir hinzu: des nationalen Marktes – wird oft durch die Nichteinhaltung der Vorschriften untergraben². Damit der europäische Verbraucher seine Rechte nicht nur auf dem Papier hat, muss untersucht werden, wie effektiv seine Rechte in der Praxis durchgesetzt werden. Auch der diesjährige Europäische Verbrauchergipfel trug diesen Titel: „Auf dem Weg zu einer wirksamen Durchsetzung der Verbraucherrechte in der EU“ – und betonte damit eine der wichtigsten Kernfragen des Verbraucherschutzes. Dies ist auch in den aktuellen Entwicklungen des Verbraucher-Sekundärrechts nachzuvollziehen. Immer mehr Richtlinien erlegen den Mitgliedstaaten auf, nicht nur für einen effektiven Rechtsschutz zu sorgen, sondern auch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen einzuführen.

Die hier vorgestellte Forschungsarbeit widmet sich einer der weniger erforschten Durchsetzungsart der Verbraucherrechte, der administrativen Durchsetzung von kollektiven Interessen. Weil der funktionierende Binnenmarkt nicht ohne gut funktionierende nationale Märkte zu verwirklichen ist, werden zwei nationale Märkte untersucht und die Durchsetzung mit besonderer Hinsicht auf das Sanktionieren der Nichteinhaltung der Vorschriften unter die Lupe genommen. Als Ausgangspunkt der Forschung wird die ungarische Verwaltungspraxis untersucht, und diese wird mit dem tschechischen Verwaltungsmodell verglichen.

Ziel der Arbeit ist es, die Effektivität der verwaltungsrechtlichen Durchsetzbarkeit von Verbraucherrechten zu untersuchen. Die folgenden Fragen sind zu beantworten: wie transparent ist

¹ Dr. iur. Rita Sik-Simon LL.M ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Karlsuniversität im Rechtszentrum für Rechtsvergleichung (Centrum Právni Komparatistiky <http://cpk.prf.cuni.cz>) und zwischen 15.6-15.11.2013 senior research fellow im Donau Institut der Andrassy Universität Budapest. Die Autorin wurde im Rahmen des Projektes TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0015 unterstützt.

² Europäischer Verbrauchergipfel 2013 – Auf dem Weg zu einer wirksamen Durchsetzung der Verbraucherrechte in der EU – Diskussionpapier, , unter: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/07032013_consumer_summit_discussion_paper_de.pdf.

die Kompetenzverteilung in den zwei ausgewählten Ländern, was passiert bei der Feststellung eines Kompetenzmangels, wie schnell werden Verbraucherverfahren beendet und wie wirksam ist das jetzige verwaltungsrechtliche Sanktionieren von Verletzungen der Verbraucherrechte? Entwickelt und untersucht wird die Notwendigkeit, die verwaltungsrechtlichen Vorschriften in diesen zwei Ländern zu verbessern.

Für die Messung der Wirksamkeit der gegenwärtigen Sanktionen von Verletzungen der Verbraucherrechte wird einerseits die Höhe der ausgesprochenen Bußgelder von entsprechenden Ämtern miteinander verglichen; andererseits wird untersucht, ob die ausgesprochenen Bußgelder tatsächlich Unternehmen in ihrer Praxis vom verbotenen Verhalten abschrecken (Wiederholungsgefahr). Die ungarischen und tschechischen administrativen Verbraucherschutzämter werden auch empirisch über ihre Erfahrungen befragt.

1. Warum muss der Verbraucherschutz effektiv sein?

Der Verbraucherschutz gehört iSd Art. 4 Abs. 2 f) des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) zu den Bereichen der geteilten Zuständigkeiten der Union und den Mitgliedstaaten. Der EU-Vertrag (EUV) hat iVm dem Art. 38 der Grundrechtcharta (GRCh)³ die Union ausdrücklich auf das Gebot des wirksamen Verbraucherrechtsschutzes verpflichtet. Laut Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV⁴ iVm Art. 38 GRCh stellen „Die Politiken der Union ein hohes Verbraucherschutzniveau sicher“; der wirksame Verbraucherschutz als Schutzzweck ist im EUV selbst aber nicht definiert. Der AEUV fügt nur pragmatisch hinzu, dass einerseits den Erfordernissen des Verbraucherschutzes bei der Festlegung und Durchführung von Unionspolitiken Rechnung getragen wird (Art. 12 AEUV)⁵, andererseits, dass zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus ein Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher usw. geleistet wird (Art. 169 AEUV).

Durch Sekundärrecht legt aber der europäische Gesetzgeber immer höhere Anforderungen an die Verwirklichung des Verbraucherschutzes. Immer mehr Richtlinien, aber auch die VO 2006/2004 über

³ Art. 38 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EuGRCh): „Die Politiken der Union stellen ein hohes Verbraucherschutzniveau sicher“. (2000/C 364/01) Veröffentlicht im ABl. 18.12.2000 C 364/1 ff.

⁴ Art. 19 Vertrag über die Europäische Union (EUV): Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Veröffentlicht im ABl. C 115/13 ff. vom 9.5.2008.

⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), veröffentlicht im ABl. C 115/47 ff. vom 9.5.2008.

die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz⁶ weist auf wirksame Durchsetzungsmaßnahmen hin. So schrieb z.B. Art. 7 der schon älteren Klauselrichtlinie⁷ vor, dass im Interesse der Verbraucher und Wettbewerber angemessene und wirksame Mittel vorhanden sein sollen, damit der Verwendung missbräuchlicher Klauseln ein Ende gesetzt wird. Außer der wirksamen Durchsetzung legen die aktuellen Richtlinien auch die Erwartung des wirksamen Sanktionierens auf, womit man quasi über einen Strukturwandel im Bereich des europäischen Verbraucher-Sekundärrechts sprechen kann. Zu den ersten Quellen, die ein wirksames Sanktionieren forderten, zählt die veränderte Richtlinie über Verbraucherkredite 2008/48/EG⁸. Art. 23 dieser VerbraucherkreditRL forderte wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen bei Verstößen gegen die innerstaatlichen Vorschriften, die infolge der Richtlinie erlassen worden sind. Seitdem findet man immer mehr Richtlinien, die ähnliche Sanktionen bei Verstößen der Vorschriften verlangen.

Nur paar Beispiele: Die Verbraucherrechterichtlinie (RL 2011/83/EU)⁹ forderte ähnlich wie die Verbraucherkreditrichtlinie nicht nur angemessene und wirksame Mittel zur Sicherstellung der Einhaltung der Richtlinie (Art. 23 Abs. 1), aber auch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen bei Verstößen gegen die innerstaatlichen Vorschriften (Art. 24 Abs. 1). Ähnliche Sanktionen fordert die Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (RL 2013/11)¹⁰ von Sommer dieses Jahres an für den Fall, wenn ein Unternehmen seiner durch innerstaatliches Recht vorgeschriebenen Informationspflicht über die Alternativen Streitbeilegungsstellen iSd Art. 21 iVm Art. 13 der Richtlinie nicht nachkommt.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“) ABl. L 364/1 ff. vom 9.12.2004.

⁷ Richtlinie 1993/13/EWG des Rates vom 5.4. 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen ABl. L 95 vom 21.4.1993, S. 29 ff.

⁸ Richtlinie 2008/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 87/102/EWG des Rates ABl. L 133 vom 22/05/2008 S. 66. ff.

⁹ Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ABl. L 304 vom 22.11.2011 S. 64 ff.

¹⁰ Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten) ABl. L 165 vom 18.06.2013, S. 63 ff.

Ein Paradebeispiel für die Forderung von wirksamen Sanktionen bietet auch die RL 2009/22/EG¹¹ über die Unterlassungsklagen, in deren Art. 2 Abs. 1 c) – leider nur fakultativ – für den Fall der Nichteinhaltung des Unterlassungsurteils durch den Unterlegenen die Bezahlung einer Geldstrafe erwünscht. Wie aus dem Umsetzungsbericht¹² der Kommission über die Unterlassungsklagerichtlinie ersichtlich ist, greifen mehrere Mitgliedstaaten – u.a. die Niederlande, Schweden, Spanien und Bulgarien – nach dieser Möglichkeit. Zu erwähnen ist auch die Empfehlung der Kommission (2013/396/EU) über die gemeinsamen Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadenersatzverfahren, was zwar zum soft law gehört, aber in der die Kommission eine Geldstrafe¹³ für die Nichtbeachtung der Anordnung als geeignete Sanktion für die wirksame Durchsetzung von Unterlassungsanordnungen vorschreibt.

Wie diese Richtlinien zeigen, erwartet das aktuelle Verbraucher-Acquis nicht nur geeignete Mittel für die Durchsetzung der Verbraucherrechte, aber ganz klar auch wirksame Sanktionen, die nicht nur angemessen oder verhältnismäßig, aber auch abschreckend sind.

2. Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung mit klarer Kompetenzverteilung ?

2.1 Administrative Verbraucherrechtsdurchsetzung als Alternative

Die in Europa eingesetzten Verbraucherschutzinstrumente weichen sehr stark voneinander ab. In einigen westeuropäischen Mitgliedstaaten, u.a. in Deutschland, Österreich und Slowenien, existiert überwiegend nur ein zivilrechtlicher Verbraucherschutz; dagegen verfügen die nordischen und die meisten mittel- und osteuropäischen Länder über weitreichende verwaltungsrechtliche Verbraucherrechtsregelungen. Für eine auch administrativ gestaltete Durchsetzung von Verbraucherinteressen plädiert die Kommission seit langem, wie man es schon aus ihren Grünbüchern¹⁴ von Anfang 2000 entnehmen kann.

¹¹ Richtlinie 2009/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen ABl. L 110. vom 1.5.2009 S. 30 ff.

¹² Report from the Commission to the European Parliament and the Council - Concerning the application of Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council on injunctions for the protection of consumers' interest COM(2012) 635 final Brussels, 6.11.2012, S. 16.

¹³ Empfehlung der Kommission vom 11. Juni 2013 Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadenersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten (2013/396/EU), ABl. L 201 vom 26.7.2013, S. 60 ff.

¹⁴ Grünbuch zum Verbraucherschutz in der Europäischen Union, Brüssel, den 2.10.2001

Ohne auf den grundlegenden Unterschiede zwischen den nationalen Ansätzen, ob eine justizielle oder administrative Verbraucherschutzdurchsetzung gewählt worden ist, einzugehen, mögen an dieser Stelle ein paar Bemerkungen bezüglich des tschechischen und des ungarischen Verbraucherschutzsystems erfolgen: in beiden Ländern existiert kein starkes Haftungsrecht, es besteht keine Möglichkeit, Verbrauchertfälle via Muster- oder Sammelklagen durchzusetzen, und die Rechtsfortbildung durch nationale Gerichte ist kaum bedeutend, nicht so wie z.B. in Deutschland oder die justizielle Durchsetzung anderer ausgewählter Länder. Ein weiterer Unterschied ist in den Verbraucherselbstverwaltungen zu suchen, weil eine gut funktionierende, flächendeckende Vereinslandschaft in beiden Ländern nicht existiert. Die Vereine sind finanziell schlecht ausgestaltet¹⁵ und kennen oft ihre Klagebefugnisse nicht, vor allem in der Tschechischen Republik kommt es kaum zur Erhebung von Unterlassungsklagen¹⁶. Als letzter Systemunterschied muss die von Kommunismus überlieferte Rechtstradition erwähnt werden, wo „Onkel Staat“ von – fügen wir aber hinzu – für bestimmte Schutzwürdige gesorgt hat¹⁷. Wie sich in Interviews mit den Verbraucherverbänden herausgestellt hat, erwartet der mittelosteuropäische Verbraucher immer noch, dass irgendetjemand kostenlos seine Probleme löst und an seiner Stelle bei einem Rechtsstreit etwas für ihn unternimmt¹⁸. Falls er aber für die Bezahlung einer Jahresgebühr für die Mitgliedschaft in einem Verein iHv 2 EUR gebeten wird, ist er empört. Aus diesen Gründen könnte man zum Kurzfazit kommen, dass eine reine justizielle Verbraucherrechtsdurchsetzung in diesen Ländern illusorisch wäre oder dass es eine sehr lange Überführung benötigte.

KOM(2001) 531 endgültig, S. 17 und 20; Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher, Brüssel, den 27.11.2008. KOM(2008) 794 endgültig, S. 12.

¹⁵ Sik-Simon, Rita: Kollektive Durchsetzung der Verbraucherrechte in Ungarn und Tschechien, Donau Institut Working papers, S. 8 ff. , unter: <http://www.andrassyuni.eu/donauinstitut/publikationen/donauinstitut-working-papers/donauinstitut-working-papers-serie>.

¹⁶ Der relativ gut funktionierende tschechische Verbraucherschutzverein D-Test hat bislang nur eine Unterlassungsklage eingereicht, in Ungarn reichen die größeren Verbraucherverbände jährlich 1-2 Unterlassungsklage ein.

¹⁷ Dazu Kritik an den absolutistischen Polizeistaat als Verbraucherparadies: Vortrag von Durner, Wolfgang: Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, 10.5.2013 Bayreuther Verbrauchergespräche „Verbraucherschutz und Transformationsnormen“.

¹⁸ Interviewantwort der Experten der Verbraucherorganisationen, August und November 2013.

2.2. Die in administrativer Durchsetzung involvierten Behörden in Ungarn und in der Tschechischen Republik

Über die nationalen Durchsetzungssysteme der bieten die zweijährige Berichte¹⁹ über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz gemäß Art. 21 Abs. 2 VO (EG) Nr. 2006/2004 der Mitgliedstaaten einen guten ersten Einblick. Wenn man die Zahl der zuständigen Behörden nach Art 4. Abs. 1 vergleicht, ist offensichtlich, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten (England, Niederlande, aber auch Deutschland) mit höchstens sechs zuständigen Behörden funktioniert. Es gibt sogar solche Länder, wie z.B. Spanien, wo fünf, Ungarn, wo vier, oder das für seinen effektiven Verbraucherschutz bekannte Schweden, wo nur drei zuständige Behörde ausreichen, den verwaltungsrechtlichen Durchsetzung zu sichern. Nicht so in der Tschechischen Republik, wo insgesamt zehn zuständige Behörden und noch weiteren sieben Dachbehörden im Sinne des Art. 4 Abs. 2 der Verordnung nominiert werden, mit teilweise mehr als 200 regionalen Stellen, wie die Städtischen Gewerbeämter²⁰, die auch bei der Durchsetzung der Verbraucherrechte mitwirken. In weiteren wird auf die Kompetenzverteilung zwischen den Behörden bezüglich der untersuchten zwei Länder eingegangen.

2.3 Klare Kompetenzverteilung?

Als Anforderung für wirksame administrativer Durchsetzung stellen die Mehrheit der Experten²¹ die zwei Bedingungen: 1. klare Befugnisse, 2. zentrale Behördenzuständigkeit. Außerdem kann man noch zwei Prämissen messen: die schnelle Feststellung eines Kompetenzmangels, eventuell die Weiterleitung der Beschwerde, und die schnelle Lösung eines Kompetenzstreites.

2.3.1 Kompetenzverteilung in Ungarn

Laut des zweijährigen Bericht über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz gemäß Art. 21 Abs. 2 VO (EG) Nr. 2006/2004 von 2011 wurden in Ungarn vier Ämter als zuständige Behörden erwähnt: das Nationale Verbraucherschutzamt²², das ungarische Kartellamt²³, die Finanzaufsicht, deren

¹⁹ Die Nationalberichte sind auf englisch, unter:

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm.

²⁰ Als Kritik zu den örtlich dezentralen Behördenzuständigkeiten: Schmidt-Kessel, Martin: Impulsreferat zur Sitzung der Verbraucherallianz Bayern: Aufsicht und Kontrolle, unveröffentlichtes Manuskript 2013, S. 4.

²¹ Dazu: Durer, Wolfgang: Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, 10.5.2013 Bayreuther Verbrauchergespräche „Verbraucherschutz und Transformationsnormen“. S. 17 ff.

²² Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hivatal, unter: www.nfh.hu.

²³ Gazdasági Versenyhivatal, unter: www.gvh.hu.

Kompetenzen und Aufgaben seit 1.10.2013 die Ungarische Nationalbank²⁴ übernommen hat, und das Nationale Medien- und Informationskommunikationsamt²⁵. Als Hauptamt, das sog. single-liaison office (SLO) iSd Verordnung, gilt das Verbraucherschutzamt. Trotz der Verbraucher-Hauptämter gibt es auch in Ungarn eine Reihe von zusätzlichen Marktaufsichtbehörden – die zwar nicht in der Liste der zuständigen Behörden angegeben sind, die aber auch in der administrativen Durchsetzung involviert sind. Diese Institutionen, wie z.B. das Medienamt, das Lebensmittelamt, das Energieamt, die Telekommunikationsbehörde, die Bahnagentur usw., verfügen über kleinere Kompetenzen, auf die nicht detaillierter eingegangen wird. Die ungarische Regelung der Kompetenzverteilung strebt in der Mehrheit der Sektoren, wie z.B. im Energie- und Telekommunikationssektor sowie bei der Lebensmittelsicherheit²⁶, nach relativer Klarheit, was gutzuheißen ist²⁷. Eine klare Kompetenzverteilung ist aber nicht allgemeingültig, z.B. bei der Bahnagentur fehlt es.

Das Verbraucherschutzamt (NFH) erledigt: die Vollstreckung der Verordnung 2006/2004/EU bei der Rechtsverletzung in dem meisten umgesetzten Richtlinien²⁸, funktioniert als Netz-Element bei europäischen Verbraucherfragen, wie z.B. der Rechtshilfe (§ 43/A. des ungVbrSchG). Außerdem kontrolliert es die Qualität der an Verbraucher verkauften Waren, den Wareninhalt, die Verpackung, die Erledigung der Verbraucherbeschwerden gegenüber Unternehmen, erledigt die Gewährleistungs- und Garantieansprüche bei Verbraucherverträgen, prüft die Informierung von Verbraucher (§45/A Abs, 3 ungVbrSchG), kontrolliert die AGB-s bei Verbraucherverträgen iSd § 45/B ungVbrSchG und hat Teilzuständigkeit bei unlauteren Geschäftspraktiken (§ 45/A Abs. 2 ungVbrSchG).

²⁴ Magyar Nemzeti Bank, unter: www.mnb.hu. Die Reorganisation der Finanzaufsicht ist laut Experten zu bemängeln. Zu befürchten ist, dass wegen der vielfältigen Kompetenzen und Aufgabebereichen der MNB der Verbraucherschutz bei der Finanzaufsicht vernachlässigt wird. Die Aufsichtstätigkeit der tschechischen ČNB im Verbraucherschutzbereich bietet auch ein erschreckendes Beispiel.

²⁵ Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, unter: www.nmhh.hu.

²⁶ § 25 Abs. 3 a 2008 évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről [Gesetz Nr. XLVI. von 2008 über die Lebensmittelketten und deren amtliche Überprüfung] deutet bzgl. der unlauteren Handelspraxis auf die dreier Kompetenzverteilung hin. Abs. 4 desselben Paragraph schreibt die gegenseitige Informationspflicht zwischen dem Lebensmittel Amt und dem Verbraucherschutzamt bei der Verletzung der vorgeschriebenen Lebensmittel-Aufschrift vor.

²⁷ Laut § 57 Abs. 1 2007 évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról [Gesetz Nr. LXXXVI von 2007 über die elektrische Energie] erledigt z.B. das Verbraucherschutzamt die Verbraucherbeschwerden bei zuviel Zahlung, einseitiger Preiserhöhung. Bei der Genehmigung der Satzung von Energieversorger hat das Verbraucherschutzamt auch Zustimmungsrechte (iSd § 72 Abs. 3.). Ähnliche Kompetenzverteilung regelt § 21 Abs. 6 des ungarischen Telekommunikationsgesetzes 2003 évi C törvény az elektronikus hírközlésről [Gesetz Nr. C von 2003 über die elektronische Kommunikation].

²⁸ Bis auf die Richtlinien, die das Finanzwesen bestimmen.

Neben dem Verbraucherschutzamt spielen noch das Kartellamt und die Nationalbank eine wichtige Rolle bei missbräuchlichen Geschäftspraktiken, weil diese drei iSd § 10 Gesetzes über unlautere Handelspraktiken gegenüber den Verbrauchern²⁹ (im Weiterem: ungUnlautHP) Kompetenzen bei der Bekämpfung der unlauteren Geschäftspraktiken haben. Das ungarische Kartellamt (GVH) ist tätig iSd § 10 Abs. 3 ungUnlautHP, wenn eine Handelspraxis geeignet ist, den Wettbewerb maßgeblich zu beeinflussen. Es ist aber nicht nur bei B2B, aber auch bei B2C Verhältnissen zuständig. Das Kartellamt³⁰ ist im Weiteren zuständig, wenn mit einer Handelspraxis auf einem Etikett eine Rechtsverletzung im Sinne § 10 Abs. 5 des Gesetzes Nr. LVII. aus dem Jahre 1996 über das Verbot des missbräuchlichen Marktverhaltens und der Wettbewerbsbeschränkung³¹ (im Weiteren: ungUWG) verwirklicht wurde. Bei unlauterer Beeinflussung von Geschäftsentscheidungen (§§ 8-10 ungUWG) ist auch das Kartellamt zuständig³². Falls die missbräuchliche Handelspraxis mit einer Tätigkeit zusammenhängt, die unter die Aufsicht der Finanzaufsichtsbehörde³³ fällt, ist die Ungarische Nationalbank zuständig (§ 10 Abs. 2 ungUnlautHP.).

Die Effektivität der Behörden hängt auch damit zusammen, wie schnell bei mangelnder Kompetenz die Beschwerde an das zuständige Amt weitergeleitet wird. In Ungarn gilt für alle drei dieser Behörden die allgemeine Verwaltungsverordnung (im Weiteren: ungVwG), welches iSd § 22 Abs. 2 ungVwG acht Tage für die Weiterleitung der Beschwerde vorschreibt. Jedoch im Falle von unlauteren Handelspraktiken können das Verbraucherschutzamt und die Nationalbank auch später, innerhalb 30 Tagen, ihre mangelnde Zuständigkeit zugunsten des Kartellamtes feststellen. Falls zwischen den Behörden ein Kompetenzstreit entsteht, sollten sie den Streit zunächst untereinander lösen, erst danach schreibt das § 23 Abs. 3 ungVwG das Einschreiten des Hauptstädtischen Verwaltungs- und Arbeitsgerichts vor. Eine konkrete Frist für die Entscheidung des Kompetenzstreits regelt das Gesetz zwar nicht, aber es fügt hinzu, dass es im Eilverfahren nach dem Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit erledigt werden soll.

²⁹ Die Kompetenzverteilung regelt der §10 a 2008 évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról [des Gesetzes Nr. XLVII. von 2008 über das Verbot der unlauteren Handelspraxis gegenüber den Verbrauchern].

³⁰ Das Kartellamt hat zwei Instanzen, gegen die Entscheidung der 2. Instanz kann man bei dem Hauptstädtischen Zivilgericht Klage erheben.

³¹ 1996 évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenyzkorlátozás tilalmáról [Gesetz Nr. LVII. aus dem Jahre 1996 über das Verbot des missbräuchlichen Marktverhaltens und der Wettbewerbsbeschränkung].

³² Bei sog. UWG-Fällen - unlauterer Wettbewerb – sind iSd § 86 ungUWG die Gerichte zuständig. Für die Anspruchserhebung bleibt für die Geschädigten aber nur 6 Monaten Zeit – anstatt den üblichen 3 jährigen Verjährungsfrist. Interessant ist, dass das prozessführende Gericht iSd § 87 ungUWG in UWG-Fällen - gleich wie das Kartellamt – Bußgelder verhängen kann.

³³ Gegen seine Beschlüsse kann man bei dem Hauptstädtischen Zivilgericht Klage erheben.

Wie viel Zeit für diese Ämter zur Erledigung der Verbraucherbeschwerden bzw. für Beschlussfindung zur Verfügung steht, regeln die einzelnen Gesetze, aber unterschiedlich. Während das Verbraucherschutzamt innerhalb von 30 Tagen ein Verbraucherverfahren abschließen soll, stehen der Nationalbank drei Monate zur Verfügung. Bei dem Kartellamt sind diese Fristen etwas länger, erstmals stehen ihm zwei Monate, bzw. bezüglich der unlauteren Handelspraktiken 30 Tage zur Verfügung, damit es sich entscheidet, ob ein Prüfverfahren eingeleitet wird oder nicht. Für die Verfahrenserledigung gilt im Allgemeinen, dass das Verfahren innerhalb einer vernünftigen Frist beendet werden soll.

Tabelle Nr. 1 Kompetenzfragen in Ungarn

Merkmale	Ungarn
Klare Kompetenzverteilung	+
Zügige Beendigung des Verfahrens	+ (30 – bis 2 Monaten)
Weitergabe bei fehlender Kompetenz	+ (binnen 8 Tagen)
Regelung für Kompetenzstreit	+
Kompetenzstreit als Eilverfahren	+ Hauptstadtisches Verwaltungs- und Arbeitsgericht

2.3.2 Kompetenzverteilung in der Tschechischen Republik

Laut des zweijährigen Berichts über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz gemäß Art. 21 Abs. 2 VO (EG) Nr. 2006/2004 von 2011 wurden in der Tschechischen Republik nur noch zehn Ämter - anstatt der bisherigen 13 Ämter im Jahre 2009 - als zuständige Behörden erwähnt: die Tschechische Nationalbank³⁴, die Tschechische Handelsinspektion³⁵, das Tschechische Prüfungsamt für Schusswaffen und Munition³⁶, der Rundfunk- und Fernsehrat³⁷, die Landesanstalt für Kontrolle von

³⁴ Česká národní banka.

³⁵ Česká obchodní inspekce.

³⁶ Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva.

³⁷ Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

Medikamenten³⁸, das Staatliche Tierärztliche Verwaltungsamt³⁹, die Tschechische Agrar- und Lebensmittelkontrolle⁴⁰, die Zivile Luftfahrtbehörde⁴¹ und das Amt für den Schutz Personenbezogener Daten⁴². Als sog. single-liaison office (SLO) wurde das Industrie und Handelsministerium benannt. Zu erwähnen ist aber, dass die Zahl der als „andere Behörden“ benannten Stellen in der Tschechischen Republik laut Art. 4 Abs. 2 der VO (EU) 2006/2004, welche teilweise als Koordinierungspunkt dienende Ministerien sind, wie z.B. das Finanz-, und Gesundheitsministerium, Ministerium für Regionale Entwicklung, und die teilweise mit der Lizenzvergabe oder Preisvergabe beauftragten städtischen Behörden, wie das Gewerbeamt, die Zahl von 200 überschreitet.

Von der Zahl der Behörden hätte man zum Fazit kommen können, dass der Verbraucher in der Tschechischen Republik transparente Informationen erhält und am besten geschützt ist, leider ist es aber nicht der Fall. Experten⁴³ weisen darauf hin, dass die Zuständigkeitsregelung „sehr verwirrend ist und ans kafkaesk-byzantinische (grenzt), da es nicht nur eine Verteilung der Zuständigkeit auf horizontaler Ebene gibt (d.h. nach verschiedenen Produktgruppen, wie z.B. landwirtschaftlichen ... Produkten ...), sondern auch nach verschiedenen Verhaltensweisen (z.B. irreführenden und aggressiven Geschäftspraktiken ...), dies dann aber für alle Produktarten“, gibt In der Praxis kommt es sehr oft vor, dass sich bei konkreten Rechtsfragen kein Amt für zuständig erklärt⁴⁴. Im Weiteren werden die Zuständigkeiten des Ministeriums für Industrie und Handel, der Handelsinspektion und der Tschechischen Nationalbank erläutert.

Das Ministerium für Industrie und Handel spielt eine Koordinationsstelle, die auch legislative Vorschläge machen darf und Leitlinien bezüglich der Aufsicht geben darf. Weiterhin fungiert es als zentrale Verbindungsstelle im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, jedoch ohne konkrete Verbrauchertätigkeit oder Beschlusskompetenz. Die Tschechische Nationalbank übt in drei Bereichen Aufsicht über die Finanzinstitute iSd § 44a Abs. 1 des Gesetzes Nr. 6/1993 über die Tschechische Nationalbank⁴⁵ (im Weiteren: czCNBG) aus, erstens bezüglich der unlauteren Geschäftspraktiken, zweitens bezüglich der Verbraucherkredite und der Fernabsatzverträgen über

³⁸ Státní ústav pro kontrolu léčiv.

³⁹ Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv.

⁴⁰ Státní zemědělská a potravinářská inspekce.

⁴¹ Úřad pro civilní letectví.

⁴² Úřad pro ochranu osobních údajů.

⁴³ Heidenhain, Stephan: Verbraucherschutz und Produkthaftung in Tschechien, WiRO 2013, 200 ff.

⁴⁴ Heidenhain, Stephan, Verbraucherschutz und Produkthaftung in Tschechien, WiRO 2013, 204 ff.

⁴⁵ Zákon č. 6/1993 Sb. o České národní bance [Gesetz Nr. 6 von 1993 über die Tschechische Nationalbank].

Finanzdienstleistungen. Außerdem übt sie Aufsicht auch bezüglich europäischer Finanzsachen aus⁴⁶. Wie schnell die Tschechische Nationalbank eine Entscheidung treffen oder auf eine Beschwerde reagieren soll, klärt das Gesetz nicht. Weil aber iSd § 1 Abs. 3 czCNBG über die Kompetenzen einer Verwaltungsbehörde verfügt, gelten für sie die allgemeine Verwaltungsvorschriften laut dem Gesetz Nr. 500/2004⁴⁷ (im weiterem: czVwG).

Die Tschechische Handelsinspektion ist eine zentrale Regierungsbehörde⁴⁸, die die in Verkehr gebrachte Produkte und Dienstleistungen iSd Gesetzes Nr. 64/1986 kontrolliert⁴⁹ (im Weiteren: czCOIG). Ihre Kompetenzfelder sind sehr breit und reichen von der Prüfung der Produktqualität, der Produktsicherheit⁵⁰ - mit Ausnahme von Spielzeuge für Kinder bis 3 Jahre⁵¹- der Preisangaben, der Bereitstellung von Informationen, der Bedingungen der Sachmängelhaftung, usw.), jedoch nicht in solchen Produktgruppen, wie Lebensmittel und Tabakwaren oder Kosmetika iSd § 2 Abs. 3 czCOIG. Obwohl z.B. Tabakwaren als Produktgruppe von der Kompetenz von COI laut § 2 ausgenommen sind, erhält sie doch bezüglich der Etikettierung von Tabakwaren iSd § 2a weitere Aufgaben und prüft weiterhin, ob das Alkohol und Tabakverbot iSd Verbrauchssteuer eingehalten ist. Außerdem hat das Amt Kompetenzen bzgl. unlauterer Geschäftspraktiken und auch bezüglich Verbraucherkredite, aber nur bei sog. „nicht-Banken“, wie z.B. Homecredit⁵².

Die Tschechische Nationalbank und die Handelsinspektion können entweder von Amts wegen oder auf eine Verbraucherbeschwerde ein Verfahren einleiten. Falls eine Verbraucherbeschwerde nicht beim zuständigen Amt eingelegt worden ist, soll der Antrag iSd § 12 des czVwG unverzüglich – in der Praxis bis zu fünf Werktagen - mit gleichzeitigem Informieren des Antragstellers an das zuständige Amt weitergeleitet werden. Die unverzügliche Weiterleitung scheint zu einer noch schnelleren Weiterleitung zu führen, als nach den ungarischen Regeln, wo eine 8-tägige Frist gesetzt wurde. Problematisch sein kann, dass dieselbe Bestimmung des czVwG hinzufügt, dass für den Fall, wenn auch das zweite Amt Kompetenzmängel entdeckt, der Antrag noch einmal weitergeleitet werden oder an das erste Amt zurückgeschickt werden soll. Dies kann dazu führen, dass der

⁴⁶ § 44a Abs. 2 Zákon č. 6/1993 Sb. o České národní bance [Gesetz Nr. 6 von 1993 über die Tschechische Nationalbank].

⁴⁷ Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád [Gesetz Nr. 500 von 2004 Verwaltungsordnung].

⁴⁸ Die Tschechische Handelsinspektion ist dem Ministerium für Industrie- und Handel unterstellt.

⁴⁹ Zákon č. 64/1986 o České obchodní inspekci [Gesetz Nr. 64 von 1986 über die Tschechische Handelsinspektion].

⁵⁰ Zákon č. 102/2001 Sb. o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků) [Gesetz Nr. 102 von 2001 über Produktsicherheit].

⁵¹ Wiederum bezüglich Spielzeuge für Kinder über 3 Jahre verfügt das Tschechisch Handelsinspektion über Kompetenzen.

⁵² Bezüglich Finanzinstitute hat die Tschechische Nationalbank Kompetenzen.

Verbraucherantrag nach monatelangem Umherkreisen irgendwo verschwindet. Sehr anspruchsvoll sind auch die Erwartungen an einen Antrag laut § 37 Abs. 2 ff. des czVwG, was in der Praxis⁵³ oft zum Ablehnen des Antrags führen kann. Als positiv zu bewerten ist, dass die Abgabe des Antrags – ähnlich, wie in Ungarn - auch elektronisch erledigt werden kann.

Was die Erledigung der Anträge in der Tschechischen Republik betrifft, sollen die Verwaltungsämter relativ schnell iSd § 71 czVwG unverzüglich, oder falls die Entscheidung nicht unverzüglich getroffen werden kann, dann innerhalb 30 Tagen getroffen werden. Falls im Verfahren auch eine mündliche Verhandlung oder sonstige schriftliche Beweismaterialien benötigt werden, dauert das Verfahren länger. Darauf, dass die Praxis der Verfahrenserledigung trotz den kurzen gesetzlichen Fristen etwas länger sein mag, deutet ein anderer Abschnitt desselben Gesetzes hin. Laut § 42 S. 2 des czVerwaltungsgesetzes kann ein Antragsteller beantragen, dass er innerhalb 30 Tagen nach dem Erhalt seines Antrages informiert wird, ob anhand seines Antrages überhaupt ein Verfahren eingeleitet wird oder ob der Antrag an ein anderes Organ weitergeleitet wurde bzw. ob die Verfahrenseinleitung unbegründet sei.

Die Lösung eines eventuellen Kompetenzstreites regelt in der Tschechischen Republik das Gesetz Nr. 131/2002⁵⁴, welches diese Aufgabe an das Höchste Verwaltungsgericht delegiert. Eine genaue Frist für die Lösung des Streites oder eventuell die Anwendung eines Eilverfahrens ist nicht ersichtlich.

Tabelle Nr. 1 Kompetenzfragen in der Tschechischen Republik

Merkmale	Tschechische Republik
Klare Kompetenzverteilung	- verwirrende Verteilung auf 2 Ebenen
Zügige Beendigung des Verfahrens	+ (30 + 30 und mehr)
Weitergabe bei fehlender Kompetenz	+ (unverzüglich)
Regelung für Kompetenzstreit	+
Kompetenzstreit als Eilverfahren	(Höchstes Verwaltungsgericht)

⁵³ Interviewantwort der Experten der Tschechischen Handelsinspektion, November 2013.

⁵⁴ Zákon 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů [Gesetz Nr. 131 von 2002 über die Entscheidung von Kompetenzstreiten].

Zur Erledigung der Verbraucheranträge muss eine wichtige Anmerkung gemacht werden, die für beide Länder gilt: Wie die Experten von der Tschechischen Handelsinspektion, aber auch die von der Ungarischen Finanzaufsicht erwähnt haben, ist es - bei einer jährlichen Antragszahl von über 10.000 Anträgen - fast unmöglich, auf jeden Antrag reagieren zu können. Dies ist aber gesetzlich in beiden Ländern vorgeschrieben. Wie die Experten berichtet haben, geht es bei vielen Verbraucherbeschwerden sehr oft um Bagatellfragen⁵⁵, wo der Verbraucherschaden relativ klein ist. Überlegenswert wäre, ob diese Ämter selbst bewerten könnten, ob die Verbraucherbeschwerde eine weitere amtliche Bearbeitung benötigt. Eine Analogie könnte man von der Praxis des Ungarischen Kartellamtes ziehen, wo iSd § 43/I Abs. 2 S. 2 unguWG der Prüfer des Kartellamtes bezüglich einer Beschwerde von Maßnahmen absehen kann, falls die Beschwerde offenkundig unbegründet ist. Es ist auch möglich, über eine Bagatellgrenze nachzudenken.⁵⁶

3. Abschreckende Sanktionen gegen Verletzungen der Rechte von Verbraucher

Wenn man die Tätigkeitsberichte der wichtigsten involvierten Organe beobachtet, kann man zwischen der Kontrollpraxis der Tschechischen Handelsinspektion (COI)⁵⁷ und des ungarischen Verbraucherschutzamtes (NFH)⁵⁸ Parallelen feststellen. Dies gilt nicht nur bezüglich der Zahl der durchgeführten Kontrollverfahren, sondern auch bezüglich der geprüften Produkte und des prozentualen Anteils der entdeckten Mängel. Sogar die aktuellen Fälle, wie z.B. Internet-Handel oder betrügerische Verkaufsaktionen für Senioren, die einseitige Erhöhung der Kontoführungsgebühren usw., sind in beiden Ländern gleich⁵⁹. Ähnlichkeit kann man auch in der Höhe der verhängten Bußgelder feststellen.

⁵⁵ z.B. ob das Bier in dem Restaurant tatsächlich 0,3 l Umfang hat.

⁵⁶ Diese Frage benötigt aber eine grundlegende Diskussion. Man kann sicherlich viele Argumente auch pro und kontra sammeln.

⁵⁷ Die Jahresberichte [Výroční zprávy] der Tschechischen Handelsinspektion sind , unter: <http://www.coi.cz/cz/o-coi/vyrocní-zpravy/vyrocní-zpravy-o-cinnosti-coi/>.

⁵⁸ Die Jahresberichte [NFH éves tevékenységéről szóló beszámoló] des Ungarischen Verbraucherschutzamtes sind , unter: http://www.nfh.hu/magyar/informaciok/uvegzesb/uveg_dok/beszamolo.html.

⁵⁹ Die Informationen stammen von den Jahresberichten der zwei Ämter aus dem Jahr 2012.

Tabelle Nr.3 Tätigkeit der im Verbraucherschutz involvierten Hauptämter in Ungarn und in der Tschechischen Republik⁶⁰

2011 (2012)	COI	NFH	CNB	PSZAF
Zahl der Verbraucherbeschwerden	23116* 20382**	25261 21045	1177 866	336697 277404
Themen-Prüfungen/Kontrolle (Mängel in %)	48665 (28,6%) 47350 (33.2%)	35865 (37,9%) 27548 (30,2)	? ?	84 94
Verhängte Bußgelder	80,837 Million CZK 60,145	710, 472 Million HUF	? ?	219,15 Million HUF 406,50

*Die Zahlen stammen aus 2011

**Die fett gedruckte Zahlen stammen aus Jahr 2012

Zwischen der tschechischen und ungarischen Finanzaufsicht kann man aber keinen ähnlichen Trend feststellen. Die tschechische Nationalbank schweigt über seine Verbraucherschutz-Tätigkeit. In ihrem Jahresbericht findet man nur eine halbseitige Zusammenfassung⁶¹ über ihre Kontrolltätigkeit in Verbrauchersachen inklusive Verbraucherkredit und Finanzmarkt; und auf mehrmalige Anfrage hat die CNB zu Forschungszwecken folgende Informationen mitgeteilt: „Bezüglich der Verbraucherkredite kann mitgeteilt werden, dass bislang keine solchen besonderen Probleme festgestellt wurden, welche als sanktionswürdig erschienen. In diesem Bereich wurden bislang keine Sanktionen verhängt... Zuzufügen ist, dass die Zahl der Verbraucherbeschwerden

⁶⁰ Die Tabelle wurde von den Tätigkeitsberichten der Ämter aus dem Jahr 2011 und 2012 zusammengestellt.

⁶¹ ČNB v roce 2012 - Výroční zpráva 2012, S. 28 [Die Tschechische Nationalbank im Jahre 2012 – Jahresbericht 2012], unter: http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/hospodareni/vyrocní_zpravy/index.html .

jährlich steigt⁶².“ Aus diesem Grund kann die Sanktionspraxis der Tschechischen Nationalbank leider nicht bewertet werden, aber es besteht der Verdacht, dass sich die Tschechische Nationalbank um Verbraucherbeschwerden, deren Anzahl sogar jährlich steigt, nicht kümmert.

Hinzuzufügen ist, dass die Experten der Finanzaufsicht in Ungarn betont haben, dass Anfang 2010 – vor dem strengeren Auftritt der Aufsicht in Verbrauchersachen - die Banken die Privatkunden überhaupt nicht ernst genommen haben⁶³. Die Briefe der Verbraucher blieben unbeantwortet, und zum Schlichtungsverfahren erschienen die Vertreter der Finanzinstitute gar nicht. Mit einer strengen Sanktionspraxis hat sich aber in den letzten drei Jahren einiges getan. Die Kooperationsbereitschaft der Finanzinstitute im Schlichtungsverfahren wächst, die ABG-s sind auf den web-Seiten der Finanzinstitute leicht zugänglich, die Kreditgebühren sind besser kalkulierbar und die einseitigen Änderungsmöglichkeiten der Banken schrumpfen, parallel dazu geht die Höhe der verhängten Sanktionen auch zurück⁶⁴. Die Gerichte müssen immer kompliziertere Vertragsfragen auslegen. Dies ist aber die Folge von Themenkontrollen, andauernden Sanktionieren, umzusetzenden Leitlinien der Aufsicht⁶⁵ (z.B. bezüglich CASCO-Tarifen-Rechnung, Kosten der vorzeitigen Rückzahlung der Krediten usw.).

Außerdem wirkten die durch die Finanzaufsicht gegen bestimmte Finanzinstitute eingereichten zahlreichen actio popularis-Klagen zum verbraucherfreundlicheren allgemein Verhalten. Anhand der actio popularis Klagen iSd § 116 ungFinDAG⁶⁶ besteht seit der Gesetzänderung von 2012 die Möglichkeit, dass das beklagte Finanzinstitut die rechtswidrig einkassierten Gebühren allen Betroffenen zurückzahlen muss⁶⁷. So musste z.B. Santander Consumer Finance in Jahre 2012 an die Verbraucher 36 Millionen HUF zurückzahlen, weil das Finanzinstitut sein aus AGB kommendes kostenloses Auskunftsrecht gegenüber den Verbrauchern verletzt hatte und zwischen den Jahren

⁶² Antwortbrief von der Direktorin des selbständigen Bereichs Verbraucherschutz der ČNB vom 27.11.2013, Prag.

⁶³ Interviewantworten der Experten der Ungarischen Finanzaufsicht im August 2013.

⁶⁴ Vergleiche Jahresberichten der Ungarischen Finanzaufsicht, unter:

http://felugyelet.mnb.hu/bal_menu/jelentesek_statisztikak/eves .

⁶⁵ Die Finanzaufsicht kann Verordnungen erlassen, welche die Finanzinstitutionen umzusetzen haben. Die Liste der Verordnungen , unter: http://felugyelet.mnb.hu/topmenu/jogszabalyok/hazai_jogszabalyok.

⁶⁶ 2010 évi CLVII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről [Gesetz Nr. CLVIII. von 2012 über die staatliche Aufsicht der Finanzinstituten] übernommen durch § 164 2013. évi CXXXIX. Törvény a Magyar Nemzeti Bankról [Gesetz Nr. CXXXIX von 2013 über die Ungarische Nationalbank].

⁶⁷ Die neue Klageart sog. „Interessendurchsetzung aus allgemeiner Interesse“ macht dies möglich. Praktisch wird an eine Unterlassungsklage eine zusätzliche Leistungsklage daran gehängt, infolge dessen unmittelbarer Schaden ersetzt werden kann.

2005 und 2012 jeweils 750 HUF für Information von postalisch versandten Kontoauszügen berechnet hat.

4. Sanktionsmöglichkeiten

Im Katalog der Sanktionen findet man sowohl in der Tschechischen Republik als auch in Ungarn von leichteren Sicherheitsmaßnahmen bis zu Zwangsmaßnahmen, wo kumulativ bei Ordnungswidrigkeiten Bußgelder verhängt werden können. In der folgenden Untersuchung wird erstmal von dem tschechischen Sanktionsvorschriften ausgegangen.

4.1 Sanktionen der Ordnungswidrigkeiten in der Tschechischen Republik

Das tschechische Verbraucherschutzgesetz⁶⁸ (im Weiteren: czVbrSchG) schreibt sehr viele Sanktionen für Ordnungswidrigkeiten vor, welche dann die speziellen Gesetze über den einzelnen Kontrollorganen ergänzen. Im Sinne des § 23a czVbrSchG können die Kontrollorgane leichtere Sicherheitsmaßnahmen, z.B. eine verbindlichen Anweisung auf Mangelbehebung (§ 23a Abs. 1 czVbrSchG), erteilen oder Zwangsmaßnahmen, wie z.B. ein Verkaufsverbot von Produkten oder ein Verbot der Erbringung von Dienstleistungen oder Geschäftsschließung (§ 23a Abs. 1 czVbrSchG), aber auch schwerere Formen, wie die Verpflichtung, das Produkt vom Markt zurückzuziehen, vorschreiben (§ 23a, Abs. 5). In Fällen von drohender Gefahr für das Leben oder die Gesundheit gibt es immer spezielle Maßnahmen, die von der Dringlichkeit der Situation abhängig sind. So genügt es z.B. iSd § 23a Abs. 5 czVbrSchG, eine solche Maßnahme nur mündlich zu erteilen; eine schriftliche Ausfertigung der Entscheidung kann auch nachhinein – jedoch unverzüglich - geschickt werden.

Die Ordnungswidrigkeiten können nach § 24 Abs. 10 Bußgelder bis zur Höhe von 50.000.000,- CZK (im Falle einer unmittelbaren Bedrohung des Lebens) verhängt werden. Die Kontrollorgane können auch an Ort und Stelle wegen einer Ordnungswidrigkeit eine Geldbuße von bis zu 5.000 CZK verhängen. Laut Experten der Tschechischen Handelsinspektion werden an Ort und Stelle fast jedes Mal bei der Feststellung einer Ordnungswidrigkeit Bußgelder verhängt⁶⁹.

Als besondere Zwangsmaßnahmen bei einer Kontrolle gelten solche Maßnahmen, die die Kooperationsbereitschaft des kontrollierten Unternehmens mit der Kontroll-Behörde zu verbessern

⁶⁸ Zákon č 634/1992 Sb. o ochraní spotřebitele [Gesetz Nr. 634 von 1992 über den Verbraucherschutz].

⁶⁹ Informationen stammen von den Interviewantworten der Experten der Tschechischen Handelsinspektion im November 2013.

haben⁷⁰. Gegen die geprüfte Person können Geldbußen - sogar mehrmals - von bis zu 50.000 CZK verhängt werden, falls die Person die erfolgreiche Kontrolle stört, behindert oder anderweitig behindert. Bei der Bußgeld-Erhebung gilt laut § 8 Abs. 2 COIG im Allgemeinen, dass die Verhängung der Geldbuße nach der Schwere, der Art, der Dauer und den Folgen des rechtswidrigen Verhaltens zu messen ist.

Es gibt auch Normen, die wiederholte Verletzungen bestrafen. Für wiederholte Verletzung von Pflichten kann der Direktor der Handelsinspektion theoretisch zweimal so hohe Geldbußen verhängen (nach § 9, Absatz 1 d) des COIG), wie nach der ersten Ordnungswidrigkeit. Anstelle von 1 Mio. CZK bis zu 2 Mio. CZK können Bußgelder erhoben werden, wenn im Laufe von einem Jahr ab dem Datum der letzten Prüfung wiederholte Verletzungen festgestellt werden⁷¹. Wie die Experten erklärten, kann in der Praxis nicht über Geldbußen in doppelter Höhe bei einer wiederholten Rechtsverletzung gesprochen werden. Tatsache ist, dass die Höhe der zweiten Geldbuße innerhalb eines Jahres immer höher ist, als die erste war, jedoch nicht in der zweifachen Höhe⁷². Die Höhe der festgestellten Wiederholung einer Rechtswidrigkeit liegt nach Experten der Tschechischen Handelsinspektion bei ca. 25-30%.⁷³

4.2 Sanktionen in Ungarn

In Bezug auf die Sanktionen für die Verletzung der Verbraucherrechte in Ungarn muss betont werden, dass die ungarischen Vorschriften nicht so detailliert sind, wie die tschechischen. In § 47 des ungVbrSchG sind mehrere allgemeine Standards und Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen zu finden. Was den Sanktionskatalog betrifft, stehen dem ungarischen Kontrollamt die gleichen Maßnahmen zur Verfügung, wie dessen tschechischen Amtskollegen. Was die Höhe der Bußgelder betrifft: die untere Höhe der Geldbußen nach dem ungarischen Recht ist niedriger, und die obere Höhe höher. Im Weiteren wird auf die Unterschiede eingegangen.

In Ungarn werden bei der Erhebung von Maßnahmen nicht nur die Schwere und die Dauer des rechtswidrigen Verhaltens mitberücksichtigt, sondern auch andere Tatsachen, z.B. der durch die Rechtsverletzung erzielte Gewinn und die Vermutung einer wiederholten Rechtsverletzung (§ 47 Abs.

⁷⁰ Diese Zwangsmaßnahmen kann der Direktor der Tschechischen Handelsinspektion, gemäß §. 9 (4) Zákon České národní rady č 64/1986 Sb.. o České obchodní inspekci [Gesetz Nr. 64/1986 des Tschechischen Nationalrates über die Tschechische Handelsinspektion] verhängen.

⁷¹ Nach Feststellung einer Ordnungswidrigkeit gehen die Prüfer der Handelsinspektion in der Regel innerhalb eines Jahres erneut zur Kontrolle. (Interviewantwort von November 2013).

⁷² Interviewantwort der Experten der Tschechischen Handelsinspektion von November 2013.

⁷³ Interviewantwort der Experten der Tschechischen Handelsinspektion von November 2013.

1 ungVbrSchG). Als wichtiger Maßstab gilt die Verhältnismäßigkeit. Ein Novum in den ungarischen Regeln ist, dass das Amt für Verbraucherschutz für die Beendigung des rechtswidrigen Zustandes einen sog. Amtsvertrag iSd § 47 Abs. 5 ungVbrSchG mit der kontrollierten Person abschließen kann. In einem solchen Fall muss das Unternehmen keine Geldbuße zahlen, jedoch sind die Bedingungen des Vertrages zu erfüllen.⁷⁴

Die ungarischen Verbraucherschutzämter erheben Bußgelder nicht automatisch, es gibt gesetzliche Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen. Diese Unternehmen erhalten erstmals nur eine Warnung, mit der Ausnahme von Verletzungen, die das Leben oder die Gesundheit unmittelbar gefährden⁷⁵. Wenn durch die Rechtsverletzung Leben oder Gesundheit gefährdet wird⁷⁶ und wenn es sich um wiederholte Verstöße iSd § 47/C Absatz 5 a) handelt, können die kleinen und mittleren Unternehmen nicht mehr mit einer Nichtfestsetzung von Geldbußen rechnen. Für wiederholte Verletzung schreibt das ungarische Recht keine Bußgelder in doppelter Höhe vor, aber die Praxis der Verbraucherschutzämter zeigt, dass die Höhe der verhängten Geldbuße steigt. Laut Experten liegt der Anteil der wiederholten Rechtsverletzungen bei unerlaubten Geschäftspraktiken bei ca. 30%⁷⁷.

Bezüglich der eingenommenen Bußgelder muss man auf eine Problematik hinweisen. Die verhängten Geldbußen fließen - sowohl in Ungarn als auch in der Tschechischen Republik - in den Staatshaushalt. In Ungarn war es aber im Finanzbereich war dies aber bis zum 1.10.2013 nicht der Fall. § 31 Abs. 3 des inzwischen aufgehobenen ungFinDAG sah vor, dass die Finanzaufsicht die eingenommenen Geldbußen ausschließlich für das Informieren der Kunden von Finanzinstitutionen und für die Unterstützung der Finanzierungskultur aufwenden sollte. Jedoch wurden durch die Umstrukturierung der Finanzaufsicht und deren Eingliederung in die Ungarischen Nationalbank die Bußgelder eine Einnahmequellen der Nationalbank, welche sie auch für die monetäre Politik aufwenden kann. Bei anderen Verbraucherschutzämtern galt grundsätzlich, dass die Bußgeldeinnahmen dem Fiskus zukommen. Der Gesetzgeber hätte diese Regelung bedenken und eine zielgerichtete Aufwendung der Bußgelder ermöglichen müssen. Mit den erhobenen Geldbußen könnten entweder die unterfinanzierten Verbraucherverbände unterstützt werden, oder man könnte

⁷⁴ Wie Experten des ungarischen Verbraucherschutzamtes erzählten, die Erfüllung der Vertragsbedingungen für kleinere Firmen oft genug aufwendig und abschreckend ist. Z.B. wenn sie eine neue Web-Seite, neue Broschüren, Verkaufskonzept usw. ausarbeiten müssen. Das Amt kontrolliert die Vertragserfüllung.

⁷⁵ Dies regelt § 12/A Abs. 1 a kis és középvallalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004 évi XXXIV. törvény [Gesetz Nr. XXXIV. von 2004 über die kleinen und mittelständischen Unternehmen und über die Unterstützung ihrer Entwicklung].

⁷⁶ Regelt derselbe Paragraph Abs. 2 desselben Gesetzes.

⁷⁷ Die Statistik stammt von Interviewantworten der Experten des ungarischen Verbraucherschutzamtes und des Kartellamtes.

einen Teil in die justizielle Durchsetzung der Verbraucherrechte umleiten, wie z.B. für die Deckung der Anwaltskosten bei der Erhebung von Unterlassungsklagen.

5. Thesen

1. Die Vorschriften für die Kompetenz-Zuweisung für die im Verbraucherschutz involvierten Ämter sind in der Tschechischen Republik sehr verwirrend, es existiert auf einer Seite eine Verteilung der Zuständigkeiten auf horizontaler Ebene, auf der anderen Seite nach verschiedenen Verhaltensweisen auf vertikaler Ebene. Dies sollte der tschechische Gesetzgeber abschaffen und die Kompetenzen transparenter verteilen.
2. In Bezug auf das gerichtliche Kompetenzstreit und auf die Schnelle der Erledigung von Verbraucherbeschwerden muss festgestellt werden, dass die Vorschriften in beiden Ländern gut sind, aber eine Frist für die Lösung von Kompetenzkonflikten in den tschechischen Rechtsvorschriften vorgegeben werden sollte. Man könnte darüber nachdenken, ob die Behörden auf jede Verbraucher-Beschwerde reagieren sollten oder ob sie selber entscheiden könnten, ob die Beschwerde ausreicht, ein Verbraucher-Verfahren einzuleiten.
3. Betreffend des Sanktionskatalogs der Verbraucherschutzämter in den untersuchten zwei Ländern findet man eine breite Palette von leichteren Sicherheitsmaßnahmen bis zu schweren Zwangsmaßnahmen, entsprechend der Schwere, der Art, der Dauer und den Folgen des rechtswidrigen Verhaltens. Die Bußgelder können durch die Kontrollbehörden kumulativ verhängt werden, und es gibt Normen für wiederholte Verstöße. Die Behörden sind mit Sanktionsmöglichkeiten gut ausgerüstet. In der Tschechischen Republik könnte man überlegen, ob auch Ausnahmen in der Bußgelderhebung für kleine und mittelständische Unternehmen erlaubt werden. Hinzuzufügen ist aber, dass allein die Möglichkeit, eine Vertragsstrafe von bis zu 5 Millionen CZK zu verhängen - wie es in den Gesetztexten festgelegt ist -, an sich nicht abschreckend ist, falls dieser Betrag nie verhängt wird. Die Ämter sollten mit ihrer restriktiven Kontrolltätigkeit auch in der Zukunft fortsetzen. Besonders wichtig zu betonen ist, dass die Tätigkeit der Tschechischen Nationalbank (ČNB) im Bereich des Verbraucherschutzes offensichtlich nicht befriedigend ist. Auf die Nationalbank sollte stärkerer Druck durch die Verbraucherorganisationen zugunsten einer strengeren Aufsichtstätigkeit der Finanzinstitute ausgesetzt werden.

4. Zumindest ein Teil der erhobenen Bußgelder sollte zur Förderung der gerichtlichen Durchsetzung der Verbraucherrechte, z.B. für die Erhebung von Unterlassungsklagen oder/und für die Unterstützung der Verbraucherorganisationen, ausgegeben werden. Der Gesetzgeber sollte sich dringend mit dem Thema einer zielgerichteten Aufwendung der Bußgelder befassen.

Donau-Institut Working Papers
ISSN 2063-8191

Kopien können bestellt werden bei:

Universitätsbibliothek
Andrássy Universität Budapest
PF 1422
1464 Budapest
Hungary

Besuchen Sie uns auf unserer Homepage unter <http://www.andrassyuni.eu/donauinstitut>. Wir machen sie darauf aufmerksam, dass wir die Weitergabe des entsprechenden Working Paper einstellen, falls eine revidierte Version für eine Publikation an anderer Stelle vorgesehen ist.