

Die Angleichung des Verbraucherschutzrechts in der Europäischen Gemeinschaft, Unter besonderer Berücksichtigung des Verbraucherschutzrechtes in der Republik Kroatien/Pravno ujednačavanje europskog ...

Mišćenić, Emilia

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2007, 28, 1067 - 1112**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:196269>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-24**

PRAVI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

**DIE ANGLEICHUNG DES VERBRAUCHERSCHUTZRECHTS
IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT
UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DES
VERBRAUCHERSCHUTZRECHTES
IN DER REPUBLIK KROATIEN**

Mr. sc. Emilia Čikara,
asistentica – znanstvena novakinja
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 34(4-67EU):366.5(497.5)
Ur.: 16. travnja 2007.
Pr.: 24. listopada 2007.
Izvorni znanstveni članak

Pravno ujednačavanje europskog prava zaštite potrošača s posebnim osvrtom na pravo zaštite potrošača u Republici Hrvatskoj

Od samih početaka razvoja politike zaštite potrošača 70tih godina pa do dana današnjega usvojeno je nepregledno mnoštvo pravnih propisa, kako na razini Europske zajednice tako i u pojedinim državama članicama. Pravno ujednačavanje propisa država članica provodilo se usvajanjem mnogobrojnih direktiva, od kojih se većina odnosi na ugovorno pravo zaštite potrošača. Ovaj dvostupanjski pravni akt predstavlja kompromis između težnje Europske zajednice za postizanjem materijalnopravno istovrsnoga prava s jedne strane i poštovanja tradicije i kodifikacija privatnoga prava država članica s druge strane.

*Ipak treba napomenuti kako je nesustavni pristup europskog zakonodavca dosadašnjoj metodi europskog pravnog ujednačavanja na području zaštite potrošača doveo do stvaranja nekonzistentne palete potrošačkih direktiva. Stoga je kritika prije svega upućena njihovom nesustavnom i fragmentarnom karakteru. Posebna pažnja posvećena je najnovijim izazovima pravnoga ujednačavanja europskoga prava zaštite potrošača i u posljednje vrijeme vrlo aktualnom sporu “minimalna versus maksimalna harmonizacija”. Potreba pravne prilagodbe hrvatskoga relativno mladog prava zaštite potrošača *acquis-u* Europske zajednice temelji se na preuzetim obvezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i pristupnim pregovorima između Republike Hrvatske i EU. Budući da rezultati tzv. screening postupka glede obveze preuzete člankom 74. SSP-a nisu ukazali na zadovoljavajući stupanj pravne ujednačenosti, u prosincu 2006 g. izrađen je Prijedlog novoga Zakona o zaštiti potrošača (ZZP),*

koji usvajanjem 30. srpnja 2007. g. stupa na mjesto staroga ZZP-a od 10. lipnja 2003 g. Odgovor na pitanje da li će usvajanje novoga Zakona o zaštiti potrošača značiti i poboljšanje zaštite potrošača u Hrvatskoj, treba pričekati.

Ključne riječi: *Europsko pravo zaštite potrošača, pravno ujednačavanje, Republika Hrvatska, Prijedlog Zakona o zaštiti potrošača, Zakon o zaštiti potrošača.*

1. Das Verbraucherschutzrecht in der Europäischen Gemeinschaft

1.1. Entwicklung

Auf europäischer Ebene fehlt eine allgemein gültige gesetzliche Definition des Verbrauchers.¹ Im europäischen Primärrecht wird der Verbraucher zwar benannt, eine Begriffsbestimmung wird jedoch nicht vorgenommen. Nach allgemeiner Bezeichnung wird der Verbraucher als jeder Unionsbürger betrachtet, der eine Ware oder Dienstleistung am Gemeinschaftsmarkt zu Befriedigung eigener Bedürfnisse erwirbt.² Der Versuch einer Definition auf europäischer Ebene kann aber auch anhand der sekundärrechtlichen Vorgaben unternommen werden. Nach der gebräuchlichsten Umschreibung ist der Verbraucher jede natürliche Person,³ die zu einem Zweck handelt, der nicht ihrer gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden kann.

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft⁴ hatte in seiner ursprünglichen Fassung keine Politik des Verbraucherschutzes vorgesehen. Der Begriff Verbraucher wurde jedoch an mehreren Stellen im Vertrag erwähnt, beispielsweise i. v. m. der Landwirtschafts- und Wettbewerbspolitik.⁵ Die Verbraucherschutzpolitik fand aber einen mittelbaren Entwicklungsweg, nämlich durch die Rechtsangleichung der nationalen Rechte der Mitgliedstaaten einerseits und durch den Erlass von unverbindlichen Rechtsakten (*soft law*) andererseits. Die ersten Schritte zur Realisierung der Verbraucherschutzidee unternahm die EG/EWG Mitte der 70er Jahre mit dem Erlass einer Entschließung des Rates vom

¹ Pfeiffer, Thomas, Der Verbraucherbegriff als zentrales Merkmal im europäischen Privatrecht, in: *Schulte-Nölke Hans/Schulze Reiner*, Europäische Rechtsangleichung und nationale Privatrechte, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, S. 21 ff.

² Kemper, Rainer, Verbraucherschutzinstrumente, Nomos Verlag, 1. Auflage, Baden-Baden 1994, S. 25 ff.; Dausen, Manfred A., Consumer Protection through Consumer Information? – The Image of the Consumer in European Legislation and Jurisprudence, *Zbornik PFR*, Suppl. 1, 2003, S. 149 ff.

³ Der EuGH hält fest, dass der Verbraucher nur eine natürliche Person sein kann, siehe Rs. C-541/99 und C-542/99, Slg. 2001., I-9049 (*Cape Snc./Ideal-service*).

⁴ Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), am 25. März 1957 unterzeichnet und am 1. Januar 1958 in Kraft getreten.

⁵ Hier handelt sich um heutige Artikel 33, 34, 81, 82 und 87 EG; *Staudenmayer, Dirk*, Europäisches Verbraucherschutzrecht – Stand und Perspektiven, *RIW* 1999, Heft 10, S. 733 ff.

14. April 1975. Diese verabschiedete ein vorläufiges Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft "für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher", das einen Katalog von Verbraucherrechten enthielt: Recht auf Schutz der Gesundheit und Sicherheit des Verbrauchers, Recht auf Schutz seiner wirtschaftlichen Interessen, Recht auf Wiedergutmachung von erlittenem Schaden, Recht auf Unterrichtung und Bildung, Recht auf Vertretung und Rechtszugang.⁶ Ebenso trug der EuGH zur Entwicklung des Verbraucherschutzrechtes bei, indem er die mitgliedstaatlichen Verbraucherschutzvorschriften zu "zwingenden Erfordernissen des Allgemeininteresses" erklärte. Das Urteil "Cassis de Dijon" führte den Verbraucherschutz als neuen Rechtfertigungsgrund für die Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit ein.⁷

Mangels Verbraucherschutzbestimmungen im EWG-Vertrag wurden andere Artikel als Rechtsgrundlage für die Rechtsangleichung in diesem Bereich benutzt, insbesondere die Lückenfüllungsregel Art. 235 EG (heute Art. 308 EG)⁸ und die Bestimmung zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes Art. 100 EG (heute Art. 94 EG)⁹. Mit der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)¹⁰ wurde Mitte der 80er Jahre eine allgemeine Kompetenz für Maßnahmen zur Rechtsangleichung eingeführt. Der damalige Art. 100a EG (heute Art. 95 EG) stellte die erste explizite Norm zur europaweiten Realisierung von Verbraucherschutzmaßnahmen dar.¹¹ Bemerkenswert ist die Bestimmung in seinem Abs. 3, nach der die Kommission in ihren Vorschlägen im Bereich des Verbraucherschutzes verpflichtet ist, von einem hohen Verbraucherschutzniveau auszugehen. Diese Kompetenznorm wurde als Rechtsgrundlage für zahlreiche Richtlinien gewählt, weil die Argumentationskraft einerseits die Förderung des Binnenmarktes durch die grenzüberschreitende Verbrauchergeschäfte und andererseits die Einführung eines hohen Verbraucherschutzmindestniveaus verfolgte.

Mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags im Jahr 1993¹² kulminierte die Entwicklung der Verbraucherpolitik und von einer bisher begleitenden Politik der Harmonisierung des Binnenmarkts wurde sie zur selbstständigen Politik

⁶ Erstes Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher, Abl. EG Nr. C 92/1, 1975.

⁷ EuGH, Rs.120/78, Slg. 1979., 649 (*Cassis de Dijon*); Pošćić, Ana, Zaštita potrošača u kontekstu slobode kretanja robe, in: Tomljenović, Vesna/Čulinović Herc, Edita, Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu, Rijeka, 2005, S. 385 ff.

⁸ RL 79/581/EWG des Rates über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Lebensmittelpreise, Abl. EG, 26.06.1979., L 158 17.

⁹ Die RL zur irreführenden Werbung, Haustürgeschäfte und Verbraucherkredit wurden durch einstimmige Ratsentscheidung erlassen, was zu einem langfristigen Gesetzgebungsverfahren führte.

¹⁰ Einheitliche Europäische Akte, Amtsblatt Nr. L 169 vom 29. Juni 1987.

¹¹ Die Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten werden aufgrund des Art. 94 EG mit qualifizierter Mehrheit erlassen.

¹² Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), Abl. 1992, C 224/1 vom 07.02.1992.

der Europäischen Gemeinschaft. Der Art. 3 EG führte in seinem Abs. 1 lit. t) EG "einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes" als Tätigkeit der Gemeinschaft auf.¹³ Gemäß dem neu eingeführten Art. 129a EG wird die Gemeinschaft "einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus" leisten, einerseits durch die Maßnahmen, die sie im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts nach Art. 100a EG (heute Art. 95 EG) erlässt, und andererseits durch die für die Politik der Mitgliedstaaten unterstützenden und ergänzenden "spezifischen Aktionen ... zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher und zur Sicherstellung einer angemessenen Information der Verbraucher".

Der Vertrag von Amsterdam¹⁴ veränderte den Inhalt und wandelte den Art. 129a in den Art. 153 EG um. Dadurch bekam die Verbraucherpolitik den Rahmen für die Entwicklung als selbstständige Gemeinschaftspolitik und einen weiteren Anwendungsbereich als bisher. Der gegenwärtige Art. 153 Abs. 1 EG¹⁵ legt den Auftrag für die Gemeinschaft fest, dass diese "zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus ... einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen" leistet. Die Berücksichtigung der Verbraucherschutzanforderungen wird im nächsten Absatz für alle Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen vorgeschrieben. Diese Querschnittsklausel bestimmt den Verbraucherschutz als horizontale Politik.¹⁶ Die wesentliche Änderung wird im Art. 153 Abs. 3 EG lit. b) dargestellt, der jetzt die "Maßnahmen" zur "Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten" regelt. Im Vergleich zum ehemaligen Ausdruck "spezifische Aktionen", eröffnet der Begriff "Maßnahmen" die Möglichkeit für die EG die zwingenden Rechtsakte in den Bereichen des Verbraucherschutzes zu erlassen, die nicht primär mit der Verwirklichung des Binnenmarkts zusammenhängen. Bedeutsam ist jedoch, dass die Rechtsgrundlage mit der Einbeziehung von "Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten" erweitert wurde. Die Verweisung auf Maßnahmen, die aufgrund des Art. 95 EG im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts erlassen werden, bleibt unberührt (Art. 153 Abs. 3 EG lit. a)). Letztlich befindet sich im Art. 153 Abs. 5 EG

¹³ *Taschner, H.C.*, Artikel 94 (Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften), in: Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 2, 6. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, S. 1370 f.

¹⁴ Vertrag von Amsterdam, ABl. 1997 C 340/1 vom 02.10.1997.

¹⁵ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung), Abl. Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002.

¹⁶ Die Querschnittsklausel betrifft gleichermaßen die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten bei Rechtsetzungs-, Umsetzungs- oder Durchführungsverfahren. Insbesondere betrifft sie die Gemeinschaftsorgane beim Rechtsetzungsverfahren, weil sie die Erfordernisse des betreffenden Politikbereiches und des Verbraucherschutzes in Einklang bringen muss.

der Ausdruck des Mindeststandards für das zu erreichende Regelungsniveau, der weitergehende und strengere verbraucherpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten erlaubt, wenn diese mit dem EG Vertrag vereinbar und der Kommission gemeldet worden sind.

1.2. Die Rechtsangleichung auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes

1.2.1. Die Richtlinien als Rechtsangleichungsinstrument des EG Verbraucherrechts

1.2.1.1. Kompetenzgrundlagen zum Erlass von Verbraucherrichtlinien

„Der Binnenmarkt ohne Grenzen“ kann ohne Verbraucher, die grenzüberschreitend konsumieren, nicht verwirklicht werden. In dem Sinne wird die Schaffung angeglicher rechtlicher Konsumbedingungen das Vertrauen der Verbraucher in den sicheren Binnenmarkt stärken und derart auch das Handelsvolumen steigern.¹⁷ Die Anpassung des Rechts der Mitgliedstaaten an einen gemeinschaftsrechtlich definierten Standard im Bereich des Verbraucherschutzes wurde durch den Erlass zahlreicher Richtlinien vorgenommen,¹⁸ während die Verordnung nur selten benutzt wurde.¹⁹ Dies kann dadurch begründet werden, dass die Richtlinie flexibler ist und sich besser an besondere Interessen der Mitgliedstaaten anpassen kann. Ferner können die Verordnungen, die eher als Instrument der Rechtsvereinheitlichung angesehen werden, schwer dem Subsidiaritätsprinzip nachkommen.

Die Rechtsangleichung ist das Instrument für die Durchführung der in Art. 3 und 4 EG genannten Gemeinsamen Politiken, zu denen auch „die Verbesserung des Verbraucherschutzes“ in Art. 3 lit. t) EG gehört. Der Art. 153 Abs. 3 und 4 EG beinhaltet besondere Rechtsetzungskompetenz für den Verbraucherschutzbereich, die über die Grundvorschriften der Rechtsangleichung Art. 94 und 95 EG hinausgeht. Die Gemeinschaft ist für die Rechtsangleichung, soweit sie das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes betrifft, ausschließlich zuständig, d.h. von dem im Art. 5 Abs. 2 EG enthaltenen Subsidiaritätsprinzip ausgenommen.²⁰ Da der Art. 153 Abs. 3 lit. a) auf binnenmarktorientierte Verbraucherschutzmaßnahmen verweist und gem. der Synonymitätstheorie der Binnenmarkt und der Gemeinsame Markt dieselben sind, könnte beschlossen werden, dass die Gemeinschaft gemäß Art. 153 Abs. 3 lit. a) ausschließlich zuständig ist. Dies könnte auch die Tatsache erklären, warum die meisten der Verbraucherrichtlini-

¹⁷ Vgl. Green Paper on European Union Consumer Protection, 2.10.2001, COM(2001)531 final.

¹⁸ Arndt, H. W., *Europarecht*, 7. Aufl. 2004, S. 193 ff.; Drexl, Josef, *Community Legislation Continued: Complete Harmonisation, Framework Legislation or Non – Binding Measures – Alternative Approaches to European Contract Law, Consumer Protection and Unfair Trade Practices?*, EBLR, 2002, S. 557 ff.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden.

²⁰ Taschner, H. C., *op.cit.*, S. 1376.

en auf der Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EG erlassen wurden.²¹ Allerdings nach h.M. liegt der Hauptgrund dafür in der Tatsache, dass die Gemeinschaft in diesem Bereich keine ausschließliche Zuständigkeit hat, sondern ihre Zuständigkeit mit der weiter bestehenden Zuständigkeit der Mitgliedstaaten konkurriert.²² Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wird die Gemeinschaft in den Bereichen, wo sie nicht ausschließlich zuständig ist, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen "besser" auf der Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Gem. Art. 153 Abs. 3 lit. a) EG kann die Gemeinschaft "ein hohes Verbraucherschutzniveau" durch auf Binnenmarktrealisierung gerichtete Verbraucherschutzmaßnahmen erreichen und daher den Herausforderungen des Subsidiaritätsprinzips genügen. Dabei muss sie dem Verhältnismäßigkeitsprinzips Rechnung tragen und beim Erlass des Verbraucherschutzmaßnahmen nicht über das für die Erreichung der Ziele des EG Vertrags erforderliche Maß hinausgehen (Art. 5 Abs. 3 EG). Dasselbe gilt nicht für den Art. 153 Abs. 3 lit. b), der keine eigenständige EG Kompetenz zum Erlass von Richtlinien bzw. Verordnungen vorsieht. Die dort vorgesehenen gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen zur "Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten" können nur direkt auf Art. 153 EG gestützt werden. Weil im Fall von lit. b) die Gemeinschaft dem Subsidiaritätsprinzip nur schwer nachkommen kann, wurde bisher auf dieser Grundlage nur die Preiszeichnungsrichtlinie²³ erlassen.

Als Grundlage für den Erlass von Verbraucherrichtlinien wurde Art. 95 EG mit dem EuGH Tabakwerbeverbotsurteil ernst in Frage gestellt.²⁴ In dieser Rechtssache entschied der EuGH, dass der Art. 95 EG keine Grundlage für den Erlass der Tabakwerbeverbotsrichtlinie sein konnte, da sie "tatsächlich" der Verbesserung des Binnenmarkts nicht beitrug. Da der Mindeststandard der Verbraucherrichtlinien zu weiterer Divergenz der mitgliedstaatlichen Verbrauchervorschriften führt, dienen sie "tatsächlich" der Binnenmarktverbesserung nicht. Dagegen entschied der EuGH in einer nachfolgenden Rechtssache, dass der Art.

²¹ Diese Kompetenzbestimmung dient als Basis für "die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben".

²² EuGH, Rs. C 491/01, Slg. 2002, Rn. 179; Grünbuch zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz KOM (2006) 744 final, S. 3; *Lurger, Brigitta / Augenhof, Susanne*, Österreichisches und Europäisches Konsumentenschutzrecht, Springer, Wien New York, 2005, S. 11.

²³ RL 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.02.1998 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse, Abl. EG 18.03.1998, L 80/27.

²⁴ EuGH, Rs. 376/98, Slg. 2000, I-8419 (*Deutschland./Parlament und Rat*). Aus Erwägungsgründen hat der EuGH die Meinung, dass ein teilweises Verbot von Zigarettenwerbungen, welches darüber hinaus weitergehende nationale Verbote zulasse, nicht der Marktverbesserung diene; *Callies, Christian*, Nach dem "Tabakwerbung-Urteil" des EuGH: Binnenmarkt und gemeinschaftsrechtliche Kompetenzverfassung im neuen Licht, Jura, Heft 5/2001, S. 311 ff.

95 EG immer dann als Kompetenzgrundlage zu verwenden ist, wenn die Maßnahme “unter anderem” das Ziel der Binnenmarktsverbesserung verfolgt.²⁵ Deswegen müssen die verbraucherrechtlichen Richtlinien und Verordnungen, die aufgrund des Art. 95 EG erlassen werden, neben dem hohen Verbraucherschutzniveau immer Errichtung und Funktionieren des Binnenmarkts gem. Art. 95 Abs. 1 EG zum Gegenstand haben. Folglich enthalten die Begründungserwägungen der Verbraucherrichtlinien regelmäßig drei wesentliche Ziele, erstens das Verlangen der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, zweitens die Steigerung der Nachfragefreiheit der Verbraucher und drittens die Anhebung des Schutzniveaus für Verbraucher in den Mitgliedstaaten.²⁶ Schließlich bestreben die EG Verbraucherrichtlinien einen einheitlichen Verbraucherschutzstandard als Teil des funktionsfähigen Binnenmarktes zu schaffen.

1.2.1.2. Die Verbraucherrichtlinien als “Mindest-Richtlinien”

Die meisten der Verbraucherrichtlinien sind als “Mindest-Richtlinien” ausgestaltet und lassen die Mitgliedstaaten “noch weiter reichenden Schutz der Verbraucher” durch das nationale Recht treffen.²⁷ Jedoch müssen bei der Richtlinienumsetzung in das nationale Recht der Mitgliedstaaten zwei Voraussetzungen erfüllt werden, erstens muss das Richtlinienmindestschutzniveau übernommen werden und zweitens darf das überschießende nationale Schutzniveau nicht die Grundfreiheiten verletzen.²⁸ Das Prinzip der Mindestharmonisierung wurde im Verbraucherschutzbereich wegen konkurrierender Kompetenz der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten als Kompromisslösung eingeführt. Im Hinblick darauf soll das Mindestharmonisierungsprinzip als eine und Art. 5 EG als andere Seite der Medaille betrachtet werden, da es das Ausdruck des Subsidiaritäts- und darüber hinaus des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist. Solchermaßen kann die Gemeinschaft unter Beachtung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips die binnenmarktorientierten Verbraucherschutzmaßnahmen erlassen. Dagegen können die Mitgliedstaaten strengere Verbraucherschutzmaßnahmen beibehalten oder ergreifen, unter Voraussetzung, dass diese mit dem EG Vertrag vereinbar und der Kommission mitgeteilt sind (Art. 153 Abs. 5 EG).

²⁵ *Weatherill, Stephen*, *The Commission’s Options for Developing EC Consumer Protection and Contract Law: Assessing the Constitutional Basis*, EBLR, 2002, S. 497 ff.; EuGH, Rs. C 491/01, Slg. 2002, I - 11453 (*Imperial Tobacco u.a.*); In der bezüglichen Richtlinie ging es um Aufmachung von Tabakerzeugnissen und damit zugleich um den Gesundheitsschutz.

²⁶ *Lurger, Brigitta / Augenhofer, Susanne*, op.cit., S. 11; Im Vorschlag für eine neue Verbraucherkreditrichtlinie aus dem Jahr 2002 lautet die Begründung in der Präambel wie folgt: “Die Maßnahme hat die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand. Sie trägt zur Erreichung des Zieles bei, die Verbraucher zu schützen, indem sie im Rahmen der Errichtung des Binnenmarkts eine Harmonisierung bewirkt. Aus diesem Grund wurde Artikel 95 als Rechtsgrundlage herangezogen.”

²⁷ *Jann*, *Notwendigkeiten und Grenzen der Rechtsvereinheitlichung in Europa*, Veröffentlichungen des österreichischen Juristentages 2004, S. 7.

²⁸ Siehe *Craig, Paul/de Burca, Grainne*, *EU Law*, 3. Auflage, Oxford 2002.

Dieser Kompromiss sollte auch im Licht unterschiedlicher Vorgehensweise der EG und der Mitgliedstaaten im Bereich des Verbraucherschutzes angesehen werden. Die Mitgliedstaaten erkennen das Verbraucherrecht mehr als Schutzrecht, das von einem Sozialstaatgedanken geprägt ist. Daher wirken die oft in protektionistischer Weise erlassenen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten eher wettbewerbsverzerrend. Demgegenüber ist das EG Verbraucherrecht primär an der Errichtung eines funktionierenden Binnenmarktes orientiert.²⁹ Das Hauptziel der "Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten" ist die Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen die den Gemeinsamen Markt beeinträchtigen.³⁰ Dem obig erwähnten Kompromiss war es ursprünglich gelungen die Tür für die Entwicklung des EG Verbraucherschutzpolitik zu öffnen. Nun, da das Mindestharmonisierungsprinzip weitere Divergenz der mitgliedstaatlichen Verbrauchervorschriften ermöglichte, konnte das Hauptziel der "Rechtsangleichung" nicht völlig verwirklicht werden. Diesem Nachteil kamen die Gemeinschaftsorgane in letzter Zeit nach, wodurch die Kommission mit einer Detail-Harmonisierung begann. Die erlassenen Verbraucherrichtlinien enthalten eine Reihe von detaillierten Normen, ohne weitere Möglichkeit für die Mitgliedstaaten von diesen abzuweichen. Die Richtlinie zum Fernabsatz von Finanzdienstleistungen ist erstes Beispiel solcher Richtlinie.³¹ Jedoch enthält sie eine Mindestharmonisierungsklausel bezüglich der vorvertraglichen Informationspflichten, die als Kompromiss zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eingeführt wurde.³² Auf diese Weise versuchen die Gemeinschaftsorgane den heftigsten Feind der Rechtsangleichung im Gebiet des Verbraucherrechts, nämlich dem Prinzip der Mindestharmonisierung zu unterwerfen.

1.2.1.3. Umsetzung von Richtlinien in das innerstaatliche Recht

Im Hinblick auf das Prinzip der Mindestharmonisierung bzw. auf das Subsidiaritätsprinzip wurden die Richtlinien als best geeignetes sekundärrechtliches Instrument für Harmonisierung des Verbraucherrechts benutzt. Die Richt-

²⁹ Reich, in *Grabitz/Hilf*, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Beck, Bd. II, Vor A 2 Rdnr. 20, München 1998: "Europäisches Verbraucherrecht ist gerade kein Verbraucherschutzrecht (...), sondern Marktverhaltensrecht."; Micklitz, in *Grabitz/Hilf*, *ibid.*: Das europäische Verbraucherrecht findet "als Schutzrecht seine Wurzeln in den sozialstaatlichen Traditionen der Mitgliedstaaten".

³⁰ Rösler, Hannes, *Europäisches Konsumentenvetrsrecht*, Verlag C.H. Beck, München 2004, S. 80 ff.; Heiderhoff, Bettina, *Gemeinschaftsprivatrecht*, Sellier. European Law Publishers, 2005, S. 81 ff.

³¹ RL 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.09.2002 über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher geändert durch RL 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken v. 11.5.2005, siehe Erwägungsgründe (13): "Die Mitgliedstaaten sollten in den durch diese Richtlinie harmonisierten Bereichen keine anderen als die darin festgelegten Bestimmungen vorsehen dürfen, es sei denn, die Richtlinie sieht dies ausdrücklich vor."

³² Müller-Graff, Peter Christian, *EC Directives as a Means of Private Law Unification*, in: Hartkamp, Arthur/Hesselink, Martijn/Hondius, Ewoud/Joustra, Carla/du Perron, Edgar/Veldman, Muriel, *Towards a European Civil Code*, Kluwer Law International, 2004, S. 101.

linien als Rechtsangleichungsinstrument verpflichten nur die Mitgliedstaaten und keine verbindlichen Wirkungen zwischen Privaten untereinander entfalten. Diesbezüglich ist es problematisch, dass die Verbraucherrichtlinien oft die Rechtsverhältnisse zwischen Verbrauchern und Unternehmen bzw. zwischen zwei Privaten regeln. Deswegen kann bei der Umsetzung in das nationale Recht zwischen verschiedenen Richtlinienwirkungen unterschieden werden, die den Verbrauchern bei Verwirklichung ihrer Rechte hilfreich sein können. Die erste Situation betrifft den Zeitpunkt in dem die Richtlinienumsetzungsfrist noch nicht ausgelaufen ist. Obwohl die Richtliniebestimmungen noch nicht unmittelbar angewendet werden können, enthalten sie die sog. Vorwirkung. Diese verpflichtet alle staatlichen Einrichtungen die Maßnahmen zu unterlassen, die geeignet sind das Richtlinienziel zu untergraben (“Stillhaltepflichtgebot”). Darüber hinaus sind die Gerichte der Mitgliedstaaten verpflichtet das geltende nationale Recht richtlinienkonform auszulegen. Die zweite Situation entsteht, wenn der Staat nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist die Richtlinie nicht übernahm, was zu einer unmittelbaren vertikalen Direktwirkung der Richtlinienbestimmungen führen kann. Wenn der Bürger wegen fehlender Richtlinienumsetzung Schaden erlitten hat und die richtlinienkonforme Auslegung unmöglich ist, kann er den Staatshaftungsanspruch geltend machen.³³ Unter Voraussetzung, dass die Richtlinie den Verbraucher begünstigt und hinreichend genau und inhaltlich unbedingt ist, schafft sie die Rechte den Einzelnen gegenüber dem Staat (*self – executing*).³⁴ Die dritte Situation betrifft den Fall unzureichender oder fehlerhafter Richtlinienumsetzung durch den nationalen Rechtsakt. In dem Fall stellen die mitgliedstaatlichen Gerichte die Vorlagefragen gem. Art. 234 EG dem EuGH, der sie regelmäßig auf die richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechtsaktes verpflichtet.³⁵ Letzte Problemlage bezieht sich auf die sog. “überschießende Umsetzung” von Richtlinien (*spill – over – Effekt*).³⁶ Dadurch weitet der nationale Gesetzgeber den Anwendungsbereich von Richtlinien derart aus, dass er den sachlichen Anwendungsbereich auf die Verhältnisse, die die Richtlinie nicht regelt, ausdehnt. Auf die Frage, ob das überschießend umgesetzte Recht der richtlinienkonformen Auslegung unterliegt, hat der EuGH in seiner Rechtsprechung

³³ Mitgliedstaat kann auch im Rahmen einer Vertragsverletzungsverfahren gemäss Art. 226 EG von der Kommission verklagt werden, da er gegen Art. 249 Abs. 3 i.V.m. Art. 10 EG verstossen hat; EuGH, Rs.C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94, Slg. 1996, I-4845 (*Dillenkofer e.a.*).

³⁴ EuGH, Rs. C-6/90 u. C-9/90, Slg.1991., I-5357 (*Francovich*), Staatshaftungsvoraussetzungen: die Richtlinie muss dem Einzelnen die Rechte verleihen, hinreichend genau und inhaltlich unbedingt sein, zwischen der Nichtumsetzung und dem Schaden muss ein Kausalzusammenhang bestehen und letztlich muss der mitgliedstaatliche Verstoß hinreichend qualifiziert sein.

³⁵ *Skouris, Vassilios*, Rechtswirkungen von nicht umgesetzten EG – Richtlinien und EU – Rahmenbeschlüssen gegenüber Privaten – neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung des EuGH, *Zeus*, Heft 4/2005, S. 463 ff.; EuGH, Rs.C-481/99, Slg. I-9945 (*Heininger*).

³⁶ *Hakenberg, Waltraud/Seyr,Sibylle*, Gemeinschaftsrecht und Privatrecht – Zur Rechtsprechung des EuGH im Jahre 2003, *ZEuP* 2004, s. 986 ff.

positiv geantwortet.³⁷ Während die unmittelbare Direktwirkung von Richtlinien eine eher geringe Rolle in verbraucherrechtlichen Fällen spielt, sind die bedeutsamen Urteile zur richtlinienkonformen Auslegung und zum Staatshaftungsanspruch ergangen.³⁸ Daher, obwohl der EuGH die unmittelbare Wirkung der Richtlinienbestimmungen zwischen zwei Privaten ablehnte, kann diese mittelbar durch richtlinienkonforme Auslegung erreicht werden.

1.2.1.4. Exkurs: Kritik der Richtlinien des Verbrauchervertragsrechts

In Bezug auf die Rechtsangleichung liegt die Wichtigkeit der Richtlinien des Verbrauchervertragsrechts und in den enthaltenen Schutzinstrumenten in der Tatsache, dass diese primär als Mittel der Wettbewerbsverbesserung zwischen den Marktteilnehmern benutzt wurden. Die erst erlassene war die Haustürgeschäftsrichtlinie im Jahr 1985,³⁹ nach der zwei Jahre später die Verbraucherkreditrichtlinie⁴⁰ erfolgte. Die Pauschalreiserichtlinie,⁴¹ die nicht eine "reine" Verbraucherschutzrichtlinie ist, sondern allgemein für Reisende gilt, wurde im Jahr 1990 vorgeschrieben. Im Jahr 1993 wurde die Klauselnrichtlinie⁴² erlassen, die stark in die Privatautonomie der Parteien eingriff und eine wichtige Rolle im Entstehungsprozess des europäischen Vertragsrechts spielt. Danach erfolgte im Jahr 1994 die Timeshare – Richtlinie,⁴³ nach der im Jahr 1997 die Fernabsatzrichtlinie vorgeschrieben wurde⁴⁴. Ein Jahr später wurde 1998 die Unterlassungsklagerichtlinie erlassen.⁴⁵ Die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie, die bedeutsa-

³⁷ Jedoch hat er diese Fälle mit Erfüllung von zwei Voraussetzungen bedingt, einerseits müssen die Richtlinienvorgaben in das nationale Recht gleichwertig übernommen werden und andererseits muss der überschießende Bereich im Einklang mit dem unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrecht angewendet und ausgelegt sein; EuGH, Rs.C-28/95, Slg. 1997, I-4161 (*Leur-Bloem*).

³⁸ *Kraus, Dieter*; Zur verbraucherrechtliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Rahmen des Europäischen Privatrechts, in: *Schulze, Reiner/Ebers, Martin/Grigoleit, Hans Christoph*, Informationspflichten und Vertragsschluss im Acquis communautaire, Mohr Siebeck, Tübingen 2003, S. 29 ff.; *Hakenberg, Waltraud*, Vorabentscheidungsverfahren und europäisches Privatrecht, *RabelsZ*, 2002, S. 367 ff.; *Hakenberg, Waltraud*, Tabelle Rechtsprechung des EuGH zu Zivilrechts-harmonisierenden Richtlinien, Stand 11/2004.

³⁹ RL 85/577/EWG des Rates betreffend des Verbraucherschutzes im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossenen Verträgen, Abl. EG 1985 L 372/31.

⁴⁰ RL 87/102/EGW des Rates vom 22.12.1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit, Abl. 1987, L 42/48, geändert durch die RL 90/88/EWG vom 22. 2. 1990, Abl. 1990, L 61/14 und durch die RL 98/7/EG, Abl. 1998, L 101.

⁴¹ RL 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen, Abl. 1990, L 158/59.

⁴² RL 93/13/EWG des Rates vom 5.4.1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, Abl. 1993, L 95/29.

⁴³ RL 94/47/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.10.1994 zum Schutz der Erwerber im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Verträgen über den Erwerb von Teilnutzungsrechten an Immobilien Abl. 1994, L 280/83.

⁴⁴ RL 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.1997, Abl. EG 1997 L 144/19 geändert durch Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken v. 11.5.2005.

⁴⁵ RL 98/27/EG vom 19.05.1998. über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen Abl. EG 1998 L 166, S. 51.

me Auswirkungen auf zentrale Vorschriften des mitgliedstaatlichen Vertragsrechts hatte, erging im Jahr 1999.⁴⁶ Als letzte wurde die Fernabsatzrichtlinie von Finanzdienstleistungen im Jahr 2002 erlassen.⁴⁷

Diese privatrechtlichen Verbraucherrichtlinien zeigen bestimmte Gemeinsamkeiten, die als Merkmale eines neuen europäischen Vertragsrechts zu verstehen sind.⁴⁸ Die in ihnen enthaltenen Schutzbestimmungen beziehen sich meistens auf privatrechtliche Verträge, die zwischen Verbrauchern und Gewerbetreibenden geschlossen werden. Die Schutzbestimmungen, die vorwiegend in allen erwähnten Verbraucherrichtlinien vorkommen, sind die über Informationspflichten, Rücktrittsrechte, inhaltliche Eingriffe in den Vertrag, Formvorschriften, Beweislastregeln, Klauseln zum Internationalen Privatrecht und zur zwingenden Natur des Verbrauchervertragsrechts. Der Nachteil liegt darin, dass diese Schutzinstrumente durch unterschiedliche und abweichende Einzelbestimmungen geregelt wurden. Verschiedene Verbraucherrichtlinien enthalten die abweichenden Definitionen des Verbraucherbegriffes, und die in ihnen beinhalteten Rechte und Pflichten sind unkohärent, beispielsweise variieren die Rücktrittsfristen unnötig von Richtlinie zu Richtlinie. Solche inkonsistenten Bestimmungen divergieren bei der Umsetzung in das mitgliedstaatliche Verbraucherrecht aufgrund des Mindestharmonisierungsprinzips noch stärker. Wegen der Ungleichheit, die in den Verbraucherrechten der Mitgliedstaaten herrscht, verlieren die Verbraucher das Vertrauen, was ein großes Hindernis für grenzüberschreitende Verbrauchergeschäfte darstellt und folglich den Binnenmarkt beeinträchtigt.

1.3. Der Zustand des gegenwärtigen EG Verbraucherschutzrechts

Die Rechtsangleichung im Gebiet des Verbraucherschutzrechts führte zu einer inkonsistenten Palette von Richtlinien, wo sich jede mit einem Einzelbereich befasst. Dies ist die Folge der Arbeitsweise der Kommission und des Rates, die einige Bereiche, bei denen sie das Schutzbedürfnis des Verbrauchers für besonders groß hielten, ausgewählt und geregelt haben. Das Ziel der Angleichung gemäß dem "gleiche Sachverhalte in allen Mitgliedstaaten im Ergebnis gleich behandelt werden", wurde auch durch das Mindestharmonisierungsprinzip untergraben.⁴⁹ Die Inkonsistenz wurde weiterhin durch verschiedene in den Verbraucherrichtlinien enthaltenen Optionen, durch die in den Verbraucherricht-

⁴⁶ RL 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.5.1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter, ABl. 1999, L 171/12. Die Umsetzung der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie war Anlass zum Reform des Schuldrechts in Deutschland (Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts vom 11.10.2001 (BGBl. 2001 I, 3138)).

⁴⁷ RL 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher geändert durch Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken v. 11.5.2005.

⁴⁸ *Staudenmayer, Dirk*, Die Richtlinien des Verbraucherprivatrechts – Bausteine für ein europäisches Privatrecht, in: *Schulte-Nölke Hans/Schulze Reiner*, op.cit., S. 70 ff.

⁴⁹ *Schwartz*, Rechtsangleichung, S. 505.

linien enthaltenen Rechtslücken und durch mangelhafte Umsetzung in das nationale Recht der Mitgliedstaaten verursacht. Deswegen wurden die Verbraucherrichtlinien oft mit dem Bild eines Mosaiks oder mit einem Teppich mit Löchern verglichen.⁵⁰ Die Schwierigkeiten, die bei der Richtlinienauslegung und Umsetzung hervortreten, können oft erst nach der Vorlagefrage nationaler Gerichte zum EuGH gelöst werden.⁵¹

Die Verbraucherschutzregulierung ist heute auf drei Ebenen zu finden: der ersten Ebene, die das primäre und sekundäre EG Verbraucherrecht umfasst; der zweiten Ebene, die sich auf spezielle Verbraucherschutzgesetze der Mitgliedstaaten bezieht; und der dritten Ebene, die das allgemeine Vertragsrecht der Mitgliedstaaten betrifft.⁵² Daher ist nicht mehr von einem einheitlichen System des europäischen Verbraucherschutzes sondern von der Europäisierung nationaler Rechte der Mitgliedstaaten die Rede. Die meisten der erlassenen Verbraucherrichtlinien betreffen die mitgliedstaatlichen Zivilrechte, wo sich die Angleichung als sehr mühsam erwies. Bei deren Umsetzung in das eigene Rechtssystem wandten die Mitgliedstaaten zwei grundsätzliche Lösungsansätze an.⁵³ Eine Mehrheit von Mitgliedstaaten wie z.B. Österreich, Frankreich und Spanien fügten möglichst alle Verbraucherschutzvorschriften in besondere Verbraucherschutzgesetze, unbeachtet ihres rechtlichen Charakters, ein.⁵⁴ Demgegenüber nahmen die anderen Mitgliedstaaten wie z.B. Deutschland und die Niederlande die Verbraucherrichtlinien in ihre bürgerlichen Gesetzbücher auf, um die Einheit des Privatrechtes effektiver zu bewahren.⁵⁵

1.4. Die aktuellen Pläne zur Verbesserung des EG Verbraucherrechts

Die Notwendigkeit einer stärkeren Konvergenz und der Überprüfung des EG Verbraucherrechts wurden in zahlreichen Mitteilungen der Kommission vorgebracht, aber erstmals in der Kommissionsmitteilung zur verbraucherpolitischen Strategie 2002-2006 vorgesehen.⁵⁶ Ein wichtiger Schritt in dieser Richtung stellt

⁵⁰ Pöttler, Gerhard, Vergleichende Verbraucherschutzrichtlinienumsetzung in europäischen Mitgliedstaaten, Peter Lang Verlag, Wien, S. 265.

⁵¹ Da der EuGH nur das EG-Recht auslegen kann, entscheidet er in Bezug auf die Auswirkungen, die sein Urteil auf das Recht der Mitgliedstaaten haben wird, als ob er in eine "black - box" gesperrt ist.

⁵² Joerges, Desintegrative Folgen legislativer Harmonisierung: ein komplexes Problem und ein unscheinbares Exempel, in: Schulte-Nölke Hans/Schulze Reiner; op.cit., S. 205 ff.

⁵³ Vekas, Lajos, EU – Gemeinschaftsprivatrecht und nationale Kodifikation, Schriftenreihe des Europa Institutes Budapest, Band 19:43 – 51.

⁵⁴ Konsumentenschutzgesetz (BGBl 1979/140 geändert durch BGBl I 2002/111); Code de la consommation, Loi Nr. 93-949, 26.07. 1993, D. Nr. 97-298, 27.03.1997; Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, BOE Nr. 176/1984.

⁵⁵ Der deutsche Gesetzgeber hat bis zum Erlass vom Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts vom 11.10.2001 (BGBl. 2001 I, 3138) die Verbraucherrichtlinien mit Spezialgesetzen umgesetzt.

⁵⁶ Mitteilung der Kommission zum europäischen Vertragsrecht, KOM (2001) 398, Abl. EG 2001 C 255/1; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und

die im Jahr 2003 vorgelegte Kommissionsmitteilung "Ein kohärenteres europäisches Vertragsrecht – ein Aktionsplan" dar. Hier wurde vorgeschlagen einen "Gemeinsamen Referenzrahmen" als opt-in Instrument zu erarbeiten,⁵⁷ der auch den Bereich der Verbrauchervertragsrichtlinien abdecken und deren einheitliche Anwendung ermöglichen wird.⁵⁸ Die Punkte des Aktionsplans, die den Verbraucherschutz betreffen, beziehen sich auf Probleme inkohärenter Regeln in verschiedenen Verbraucherrichtlinien, beispielsweise auf die Abstimmung der Schriftformerfordernisse, der Zeitpunkt vom Zustandekommen eines Vertrages, den Inhalt und Umfang des Informationspflichtenkatalogs, unterschiedliche Widerrufsfristen, unbestimmte Rechtsbegriffe usw.⁵⁹ Der Gemeinsame Referenzrahmen sollte zukünftig gemeinsame Regeln und Terminologie des europäischen Vertragsrechts enthalten.

In der danach folgenden Mitteilung "Europäisches Vertragsrecht und Überarbeitung des gemeinschaftlichen Besitzstands - Weiteres Vorgehen" wurde das Bedürfnis nach Verbesserung bestehender Verbraucherschutzregulierung herausgestellt und im Hinblick darauf ein Überprüfungsverfahren skizziert.⁶⁰ Diese anspruchsvolle Aufgabe wies die Kommission einer internationalen Gruppe von Wissenschaftlern zu. Diese arbeiteten eine vergleichende Analyse darüber aus, wie die folgenden acht Verbraucherrichtlinien in den Mitgliedstaaten angewendet werden: Haustürgeschäfte-, Fernabsatz-, Klauseln-, Verbrauchsgüterkauf-, Pauschalreisen-, Timeshare-, Unterlassungsklagen- und Preisangaberichtlinie.⁶¹ Als Folge dieser Überprüfung erließ die Kommission am 8. Februar 2007 das Grünbuch zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz.⁶² Damit wurde die sog. Diagnosephase der Überprüfung beendet,

Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Verbraucherpolitische Strategie 2002 – 2006, KOM (2002) 208 endg. - Amtsblatt C137/2 vom 8.06.2002.

⁵⁷ *Oliver, Remien*, Verwirrspiele und Klärungsversuche in Sachen Europäisches Privatrecht, S. 125 ff., in: *Furrer, Andreas*, Europäisches Privatrecht im wissenschaftlichen Diskurs, Stämpfli Verlag AG Bern, 2006, S. 115 ff.; *Müller, Markus*, Gefahren einer optionalen europäischen Vertragsordnung, *EuZW* 22/2003, S. 683 ff.

⁵⁸ Vgl. Punkt 3.1. Einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der Mitteilung der Kommission vom 15.3.2003 an das Europäische Parlament und den Rat – Ein kohärenteres europäisches Vertragsrecht – Ein Aktionsplan, KOM (2003) 68 endg., *Abl. EU* 2003 C 63/1.

⁵⁹ *Zypries, Brigitte*, Das Aktionsplan für ein kohärenteres europäisches Vertragsrecht der Kommission – oder: Was ist zu tun im Europäischen Vertragsrecht?, *ZEuP*, Heft 2, 2004, S. 225 ff.; *Staudenmayer, Dirk*, Der Aktionsplan der EG – Kommission zum Europäischen Vertragsrecht, *EuZW* 6/2003, S. 165 ff.

⁶⁰ Mitteilung der Kommission "Europäisches Vertragsrecht und Überarbeitung des gemeinschaftlichen Besitzstands - Weiteres Vorgehen" (KOM(2004) 651 endg. vom 11.10.2004); Schlussfolgerungen des Rates "Wettbewerb", 28.-29. November 2005.

⁶¹ Vgl. *EC Consumer Law Compendium - Comparative Analysis*, edited by Prof. Dr. Hans Schulte - Nölke in co-operation with Dr. Christian Twigg-Flesner and Dr. Martin Ebers, Universität Bielefeld, version of 12 December 2006, http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/state_of_play_de.htm (Stand vom 28.12.2006).

⁶² Grünbuch zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz KOM (2006) 744 final.

die aus drei Stufen bestand: die erste Stufe befasste sich mit der Überprüfung der Gewährleistung der Anwendung der Verbraucherrichtlinien in den Mitgliedstaaten; im Rahmen der zweiten Stufe wurde eine Wissensbasis und folglich die vergleichende Analyse ausgearbeitet; und die dritte Stufe basiert auf einem Konsultationsverfahren, das parallel mit der Überprüfung läuft. Ihre Hauptaufgabe ist die Analyse der Uneinheitlichkeiten, die als Folge der Mindestharmonisierung und sektorenspezifischen Vorgehensweise im Verbraucherschutzbereich entstanden und welche das Funktionieren des Binnenmarkts ernsthaft beeinträchtigen. Im Endergebnis sollte bessere Rechtsetzung durch Vereinfachung und Vervollständigung bestehender Verbraucherschutzregulative erreicht werden.

1.4.1. Das Grünbuch zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz

Das Grünbuch der Europäischen Kommission zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes zählt zahlreiche Probleme im Bereich des Verbraucherrechtes auf und stellt die Optionen für eine Reform der gegenwärtigen Verbraucherschutzregulative dar.⁶³ Diese Reform sollte zukünftig den Verbrauchern ermöglichen, dass sie “gleich was sie, gleich wo in der EU kaufen, die gleichen grundlegenden Rechte besitzen”.⁶⁴

Die vorgeschlagenen Optionen umfassen zwei wesentliche Strategien, die schon im “Ersten jährlichen Fortschrittsbericht zum europäischen Vertragsrecht und zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes – 2005” der Kommission vorgesehen wurden.⁶⁵ Die erste Strategie stellt einen *vertikalen Ansatz* vor, gemäß dem die geltenden Verbraucherrichtlinien einzeln überarbeitet würden. Solchermaßen könnten eventuelle Regelungslücken und bestehende Widersprüche zwischen Verbraucherrichtlinien beseitigt werden. Jedoch würde solche langwierige Reform die umfangreiche Menge von Verbraucherrichtlinien nicht vermindern. Die zweite Strategie bezieht sich auf einen *kombinierten Ansatz*, der auf einem oder mehreren horizontalen Rahmeninstrumenten basieren würde in Kombination mit vertikalem Ansatz, wo erforderlich.⁶⁶ Solcher horizontale Ansatz wurde erstmal durch Erlass der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken⁶⁷ angewendet. Aufgrund solches kombinierten Ansatzes sollten die

⁶³ Der Text des Grünbuches wird mit Fragestellungen im Anhang I begleitet. Diese sind zwei Kategorien zugeordnet: die erste, die die gesamte Verbraucherschutzregulative betrifft (z.B. die Definitionen für “Verbraucher” und “Unternehmer”, Harmonisierung der Dauer von Widerrufsfristen); die zweite, die sich spezifisch auf das Kaufvertrag bezieht. Anhang II listet die überprüften Verbraucherschutzrichtlinien auf.

⁶⁴ Grünbuch..., op.cit., S. 4.

⁶⁵ KOM (2005) 456 endg. vom 23.09.2005.

⁶⁶ Grünbuch..., op.cit., S. 9.

⁶⁷ RL 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der RL 84/450/EWG, 97/7/EG und 98/27/EG.

Gemeinsamkeiten aus geltenden Verbraucherrichtlinien herausgezogen und in einem neugefassten horizontalen Instrument geregelt werden. Allerdings könnten die Schwierigkeiten bei der Ermittlung seines Geltungsbereichs auftreten. Daher schlägt die Kommission in ihrem Grünbuch drei Lösungsmöglichkeiten vor. Gemäß der ersten sollte das horizontale Instrument "für alle Verbraucher-Verträge gelten, unabhängig davon, ob sie Geschäftsvorgänge im In- oder Ausland betreffen". Gemäß der zweiten Option würde der Geltungsbereich nur die grenzübergreifenden Verträge umfassen, und gemäß der dritten nur für die Fernabsatzverträge gelten, unabhängig davon, ob diese im In- oder Ausland abgeschlossen werden.⁶⁸ Da die zwei letzteren im Endergebnis zu weiterer Rechtszersplitterung führen, scheitern sie daher in der Verwirklichung des Reformsziels.

Eine der wichtigsten Fragen mit der sich das Grünbuch beschäftigt ist zweifellos die Frage bis zu welchem Grad die künftigen Verbraucherschutzvorschriften angeglichen werden sollten. Die im Grünbuch vorgeschlagenen zwei Optionen versuchen die Nachteile des Mindestharmonisierungsprinzips zu beseitigen. Gemäß der ersten Option sollten die zukünftigen Vorschriften im Licht einer vollen Harmonisierung überarbeitet werden bzw. sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zum Erlass strengerer nationaler Vorschriften entzogen werden. Die zweite Option behält das Prinzip der Mindestharmonisierung und kombiniert es einmal mit einer Klausel über gegenseitige Anerkennung und einmal mit dem Herkunftslandprinzip. D.h. im Fall der ersten Kombination, dass die Mitgliedstaaten weiterhin strengere Vorschriften aufnehmen könnten. Jedoch könnten diese nicht in der Weise auf Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten angewendet werden, dass dadurch die Grundfreiheiten verletzt würden. Während im Fall der Herkunftslandprinzip – Kombination das Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten nur die Regeln einhalten müsste, die in seinem Herkunftsland geltend sind. Allerdings können die Nachteile, die als Folge der Mindestharmonisierung entstanden, nur durch Auswahl der ersten Option gelöst werden. Das in den Verbraucherrichtlinien enthaltene Mindestniveau hat den Zweck verfolgt, die Verwirklichung nationaler Interessen der Mitgliedstaaten zu erleichtern, was dem Wesen der Rechtsangleichung widerspricht. Dadurch wurde den Mitgliedstaaten ein Freiraum für weitergehenden Verbraucherschutz eröffnet und wurden in der Tat keine Voraussetzungen für die Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus geschaffen. Die Tatsache, dass die Vereinbarung auf einem geringeren Niveau der Mindestrichtlinie kein hohes Verbraucherschutzniveau "überall" gewährleisten konnte, spricht eher zugunsten einer totalen Rechtsangleichung.⁶⁹

Als übergeordnetes Ziel der Überprüfung sieht das Grünbuch "die Verwirklichung eines echten Binnenmarktes für Verbraucher mit einem möglichst ausgewogenen Verhältnis zwischen einem Verbraucherschutzniveau und wettbewerbs-

⁶⁸ Grünbuch..., op.cit., S. 16.

⁶⁹ Roth, Wulf-Henning, Berechtigte Verbrauchererwartungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Schulte-Nölke Hans/Schulze Reiner, op.cit., S. 45 ff.

fähigen Unternehmen unter gleichzeitiger strenger Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips“ vor.⁷⁰ Die Reform sollte die Verbraucherschutzregulative an die heutigen Anforderungen und aktuellen Herausforderungen des Gemeinsamen Marktes anpassen. Dabei sollte den Mitgliedstaaten bewusst sein, dass das angegliche Recht weiterhin das einzelstaatliche Recht bleibt und dass volle Harmonisierung keine Rechtsvereinheitlichung heißt. Weiterhin sollten die Mitgliedstaaten die Reform im Bereich des Verbraucherschutzes als Rechtsreform und als Gelegenheit zur Modernisierung obsoleter nationaler Vorschriften annehmen. In Erwartung ihrer ersten Schritte ist die geplante Reform der gemeinschaftlichen Verbraucherschutzregulative zu begrüßen.

2. Der Verbraucherschutz in der Republik Kroatien

2.1. Einleitung

Mit der Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsübereinkommens (SAA) mit den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten am 29. Oktober 2001 hat sich die Republik Kroatien, *inter alia*, auf die Übernahme des gesamten *acquis communautaire* verpflichtet.⁷¹ Die Verpflichtung zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Republik Kroatien auf die EG Verbraucherschutzvorschriften befindet sich in Art. 74 des SAA. Der besagt, dass ein wirksamer Verbraucherschutz für angemessene Funktionierung der Marktwirtschaft notwendig ist, aber von der Entwicklung administrativer Infrastruktur und Anwendung der Gesetze abhängt. Ferner wird im Hinblick auf die Rechtsangleichung eine gemeinsame Verpflichtung der EG und Kroatiens auf Antrieb und Gewährleistung der Anpassung, auf aktive Verbraucherschutzpolitik und auf wirksamen Rechtsschutz im Bereich des Verbraucherschutzes vorgeschrieben.⁷² Im Moment der Unterzeichnung des Assoziierungsübereinkommens hatte Kroatien im Jahr 2001 keinen konsistenten Rechtsakt, der den Verbraucherschutz systematisch regelte. Jedoch, wurde der Verbraucherschutz durch einige Bestimmungen des übernommenen, jugoslawischen Gesetzes über die Schuldverhältnisse aus 1978⁷³ (SchuldG), ferner durch die Anwendung der Usancen als *lex contractus* in bestimmten Vertragsverhältnissen und durch manche Bestimmungen öffentlichrechtlicher Vorschriften gewährleistet.⁷⁴

⁷⁰ Grünbuch..., op.cit., S. 3 f.

⁷¹ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europskih zajednica i njihovih država članica, s druge strane, NN MU 14/2001.

⁷² Siehe das Nationale Programm für Verbraucherschutz für die Jahre 2005/2006, NN 31/05, S. 11.

⁷³ Zakon o obveznim odnosima, Sl. list SFRJ 29/78, 39/85, 46/85, 45/89, 57/89 ist durch das Gesetz über die Übernahme des Gesetzes über die Schuldverhältnisse (NN 53/91) übernommen worden.

⁷⁴ Šarčević, Petar, Standard Forms and General Conditions, in: Essays in Private International Law and Comparative Law, Rijeka, 2004, S. 261 ff.; Ledić, Dragutin, Pravo zaštite potrošača – nova grana hrvatskog prava, in: Tomljenović, Vesna/Čulinović Herc, Edita, op. cit., S. 1 ff.

Bis zum Inkrafttreten des SAA am 1. Februar 2005 hatte Kroatien keine Verpflichtung, mit der Angleichung im Bereich des Verbraucherschutzes anzufangen. Jedoch wurden die ersten Schritte in dieser Richtung schon im Jahr 2002 vorgenommen, mit dem Ziel das Verbraucherschutzniveau in der Republik Kroatien dem der EU anzunähern. Im Jahr 2003 erließ Kroatien erstmal das Verbraucherschutzgesetz (VŠchG)⁷⁵, das eine teilweise Angleichung mit dem EG Verbraucherrecht darstellt. Das im Jahr 2005 neu erlassene Gesetz über die Schuldverhältnisse (SchuldG)⁷⁶ ist das zweite für den Verbraucherschutz wichtigste Gesetz, das bestimmte Verbraucherrichtlinien übernahm. Überdies wird der Schutz der Verbraucherinteressen mittelbar durch einige Bestimmungen anderer Gesetze geboten.⁷⁷ Daher schreibt der Art. 2 Abs. 1 VŠchG vor, sofern den Verbrauchern durch andere Gesetze als dem VŠchG mehr Rechte zustehen, sind diese anzuwenden.

Die Problematik, wo die Umsetzung einer Verbraucherrichtlinie stattfinden soll, belastet immer wieder den kroatischen Gesetzgeber. Im Hinblick darauf ist die Beziehung des VŠchG als *lex specialis* gegenüber dem SchuldG als *lex generalis* bedeutsam. Wenn in VŠchG nichts anderes in Bezug auf Schuldverhältnisse vorgeschrieben ist, sind die Bestimmungen des SchuldG anzuwenden (Art. 2 Abs. 2 VŠchG). Die meisten Richtlinien des Verbraucherrechts wurden durch das VŠchG übernommen. Der kroatische Gesetzgeber war der Meinung, dass die Einführung der verbraucherrechtlichen Schuldverhältnisse in das SchuldG, das nach der monistischen Konzeption alle bürgerlichen aber auch wirtschaftlichen Schuldverhältnisse umfasst, ein heftiger Eingriff in die Systematik dieses umfangreichen Gesetzes darstellen wird. Da sich das EG Verbraucherrecht kontinuierlich entwickelt, wollte der Gesetzgeber weiterhin das SchuldG vor häufigen Änderungen bewahren. Ferner besteht die Gefahr mittels überschießender Einführung der Verbraucherrichtlinien in das SchuldG, die europarechtliche Herkunft deren Bestimmungen zu verlieren, was die richtlinienkonforme Auslegung nationaler Bestimmungen erschweren könnte. Trotz aller erwähnten Argumente übernahm das SchuldG bestimmte Verbraucherrichtlinien und nutzte sie zur Modernisierung schon bestehender Bestimmungen. Jedoch werden die Verbraucher in bestimmten Vertragsverhältnissen wie z.B. bei Kaufverträgen nicht wie alle anderen Personen, auf die das SchuldG anwendbar ist, sondern als besondere Kategorie geschützt.⁷⁸ Die Verbraucherrichtlinien, die das SchuldG umsetzt, sind die deren *ratione personae* die

⁷⁵ Zakon o zaštiti potrošača (NN 96/03).

⁷⁶ Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05).

⁷⁷ Zakon o trgovini (NN 11/96, 101/98, 30/99, 75/99, 76/99, 02/01, 109/01, 49/03 - konsolidierte Fassung, 96/03, 103/03, 170/03), Zakon o državnom inspektoratu (NN 76/99, 96/03, 151/03, 160/04, 170/04, 33/05, 48/05, 129/05, 140/05, 138/06), Zakon o općoj sigurnosti proizvoda (NN 158/03), Zakon o normizaciji (NN 163/03), Zakon o turističkoj djelatnosti (NN 8/96, 76/98, 76/99), Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 122/03), Zakon o hrani (NN 117/03, 130/03, 48/04, 85/06) usw.

⁷⁸ Vgl. Art. 400 – 422 SchuldG (NN 35/05) über die Haftung für Sachmängel bei einem Kaufvertrag.

Erstreckungen auf andere Personen erlaubt: Pauschalreiserichtlinie, die Verbrauchergüterkaufrichtlinie und die Produkthaftungsrichtlinie.⁷⁹ Alle anderen Verbraucherrichtlinien wurden in das VSchG umgesetzt: die Preiszeichnungsrichtlinie, die Haustürgeschäftsrichtlinie, die Fernabsatzrichtlinie, die Verbrauchergüterkaufrichtlinie, die Timesharingrichtlinie, die Klausel-Richtlinie, die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung und die Verbraucherkreditrichtlinie.⁸⁰ Hieraus ist zu schließen, dass der kroatische Gesetzgeber das Verbraucherrecht als ein Sonderrecht in Bezug auf das allgemeine Zivilrecht betrachtet.

Schließlich soll betont werden, dass der Titel "Verbraucherschutzgesetz" zu weit ist, da er nicht als vollendete Kodifikation aller Verbraucherschutzvorschriften betrachtet werden kann. Zurzeit sieht das kroatische Verbraucherrecht wie ein buntes Bild aus, wo sich einige Verbraucherschutzbestimmungen in VSchG, einige im SchuldG und einige in speziellen Einzelgesetzen befinden, was das Transparenzgebot ernsthaft verletzt. Die noch immer bestehende Inkonsistenz zwischen einzelnen Bestimmungen des VSchG und speziellen Einzelgesetzen führt zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Anwendung dieser Rechtsvorschriften.⁸¹

2.2. Die Umsetzung der EG Verbrauchervorschriften in das kroatische Verbraucherschutzrecht

Die Angleichung der Verbraucherschutzvorschriften ist aus der Sicht der Republik Kroatien vor allem mit dem Ziel des Beitrittes zur Europäischen Union bestimmt. Allerdings wird sie anders als in den EG-Mitgliedstaaten durchgeführt, da die Nichtmitgliedstaaten am Richtlinienverfahren nicht

⁷⁹ RL 90/314/EWG des Rates über Pauschalreisen, ABl. 1990, L 158/59; RL 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter, ABl. 1999, L 171/12; RL 85/374/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, ABl. L 210 geändert durch die RL 1999/34/EG, ABl. L 141.

⁸⁰ RL 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.02.1998 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse, Abl. EG 1998, L 80/27; RL 85/577/EWG des Rates betreffend der Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossenen Verträgen, Abl. EG 1985 L 372/31; RL 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Abl. EG 1997 L 144/19 geändert durch RL 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken v. 11.5.2005; RL 87/102/EGW des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbrauchercredit, ABl. 1987, L 42/48, geändert durch die RL 90/88/EWG, ABl. 1990, L 61/14 und durch die RL 98/7/EG, ABl. 1998, L 101; RL 94/47/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates zum Schutz der Erwerber im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Verträgen über den Erwerb von Teilnutzungsrechten an Immobilien ABl. 1994, L 280/83; RL 93/13/EWG des Rates über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, ABl. 1993, L 95/29; RL 84/450/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung, ABl. L 250, geändert durch die RL 97/55/EG, ABl. 290.

⁸¹ *Baretić, Marko*, Implementacija prava Europske zajednice o zaštiti potrošača u hrvatsko pravo, Pravo u gospodarstvu Nr. 4, 2003, S. 223 ff.

teilnehmen können, sondern nur auf unilaterale Übernahme von schon erlassenen EG Maßnahmen verpflichtet sind. Dabei ist zwischen mehreren Phasen der Richtlinienumsetzung im weiteren Sinne zu unterscheiden. Das Umsetzungsverfahren begann mit einer detaillierten Analyse schon bestehender nationaler Rechtsakte im Bereich des Verbraucherrechts. Obwohl die Verpflichtung zur Umsetzung erst mit dem Inkrafttreten des SAA im Jahr 2005 entstand, wurde die Ausarbeitung dieser Analyse seitens des Wirtschaftsministeriums schon für das Jahr 2002 vorgesehen. Diese sollte feststellen, ob das kroatische Verbraucherrecht im Einklang mit dem europäischen ist. Da das Verbraucherrecht in Kroatien damals nicht als eigenständiges Rechtsgebiet bestand, war es nicht notwendig den Anpassungsgrad zu überprüfen. Der nächste Schritt bestand in der Ermittlung relevanter Quellen des EG Verbraucherrechts, die in das nationale Recht umzusetzen waren.⁸² Der danach folgende Moment bezog sich auf die Umsetzung der Verbraucherrichtlinien im engeren Sinne. Das erstmal erlassene VSchG versuchte, die übernommenen Richtlinienrechtsbegriffe terminologisch und inhaltlich an die kroatische Rechtsordnung anzupassen. Da die Richtlinien hinsichtlich des zu erreichenden Ziels oft als Kompromisslösung der Mitgliedstaaten erlassen wurden, beinhalten sie manchmal nicht-juristische Begriffe. Dadurch wird den Mitgliedstaaten ein Spielraum geöffnet, die Richtlinienbestimmungen in diese Rechtsinstitute zu integrieren, die deren Ziele wirksamer verwirklichen werden. I.V.m. kroatischer Zivilrechtsordnung sollte beispielsweise die Umsetzung der Verbraucherreditrichtlinie in das VSchG erwähnt werden. Dabei entschied sich der kroatische Gesetzgeber nicht für die wörtliche Übersetzung vom Richtlinienbegriff "Kredit", sondern ersetzte diesen durch den entsprechenderen Begriff "Darlehen". Der Hauptunterschied zwischen diesen zwei Begriffen, die beide im SchuldG behandelt werden, ist folgender: der Kredit erfolgt ausschließlich von einer Bank als Kreditgeber, während das Darlehen auch von allen anderen natürlichen und juristischen Personen ergehen kann.⁸³ Da den Verbrauchern sowohl die Banken als auch alle anderen Personen leihen können, gewährleistet der Begriff "Darlehen" im Sinne des VSchG einen effektiven Verbraucherschutz.

Die Rechtsangleichung kann durch das bloße Abschreiben der Richtlinienbestimmungen in die nationalen Rechtsakten nicht erreicht werden. Die Bestimmungen der Richtlinien sollten nicht als fremder Körper in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten existieren, sondern sich an sie anpassen und in sie integrieren. Allerdings wird auch anhand dieses Beispiels sichtbar, dass die Wirkung des Mindestharmonisierungsprinzips in der Praxis zu Schwierigkeiten führen kann; bzw. ein höherer Grad des Verbraucherschutzes in einem Mitgliedstaat, kann ein niedrigerer Grad des Verbraucherschutzes in anderem Mitgliedstaat

⁸² Čapeta, Tamara, *Zaštita potrošača – pravni aspekti*, S. 13 f., <http://www.mei.hr/download/2002/09/05/>.

⁸³ Vgl. Art. 499 – 508 SchuldG (Darlehensvertrag); Art. 1021 – 1027 SchuldG (Kreditvertrag); *Vukadin*, *Ugovor o potrošačkom zajmu*, *Hrvatska pravna revija*, 2004, S. 14 f.

heißen. Denn könnte sich der Bürger eines Mitgliedstaates, der sich bei Umsetzung der Verbraucherreditrichtlinie für den “Kredit” entschied, wenn er in Kroatien bleibt, unbewußt nur auf das Verleihen von einer Bank beschränken, während ihm das “Darlehen” i.S. des VSchG weitergehende Möglichkeiten eröffnet. Weiterhin soll betont werden, dass die neuesten Tendenzen hinsichtlich der Überprüfung und der kommenden Reform des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz, die bisherige Wahrnehmung der Rechtsangleichung seitens der Mitgliedstaaten eindeutig ändern werden.

2.3. Aktuelle Entwicklungen im Verbraucherschutzrecht der Republik Kroatien

Die Verpflichtung zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich des Verbraucherschutzes gemäß Art. 74 SAA hatte die Entwicklung des Verbraucherschutzrechtes als eigenständiges Rechtsgebiets im kroatischen Rechtssystem zur Folge. Wegen besserer Durchführung der Verbraucherschutzpolitik erstellte das kroatische Parlament (Hrvatski sabor) auf Regierungsvorschlag 2005 das erste Nationale Verbraucherschutzprogramm.⁸⁴ Nach Ausführungen des Programms war der damalige Zustand des Verbraucherschutzes in Kroatien nicht befriedigend. Die heftigsten Kritiken betrafen die bestehende Legislative, die unanwendbar, unvollständig und mangelhaft war, weswegen die Erfüllung von grundsätzlichen Verbraucherrechten gebremst wurde.⁸⁵ Daher sah das Programm zahlreiche notwendige Verbesserungen vor,⁸⁶ die eine erfolgreiche Fortentwicklung des Verbraucherschutzes in Kroatien herbeiführen sollten.

Mit der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen der EU mit Republik Kroatien am 3. Oktober 2005 wurde die Grundlage für den Anfang der Verhandlungen im Bereich des Verbraucherschutzes geschaffen. Innerhalb des Beitrittverhandlungsteams der kroatischen Regierung wurde eine Arbeitsgruppe für das “Kapitel 28. Der Verbrauchers- und Gesundheitsschutz” gegründet.⁸⁷ Ihre Aufgabe umfasste die Durchführung einer Analyse des Anpassungsgrads der nationalen Gesetzgebung an das EG Verbraucherrecht. Dieses sog. “screening Verfahren” bestand aus zwei Phasen. Im Rahmen der ersten multilateralen Phase erklärten

⁸⁴ Siehe das Nationale Programm für Verbraucherschutz für die Jahre 2005/2006, NN 31/05, S. 15.

⁸⁵ Die Unklarheit von Verbrauchervorschriften; Erlass gesetzwidriger Vorschriften durch lokale Verwaltungseinheiten; keine ausreichende Aufsicht seitens der zuständigen Ministerien; langwierige Streitschlichtungsverfahren; milde Strafpolitik; unzureichende Befugnisse der Aufsichtsorgane usw; siehe auch *Brčić Stipčević, Vesna*, *Iskustva u primjeni Zakona o zaštiti potrošača – je li potrošač dovoljno zaštićen?*, in: *Tomljenović, Vesna/Čulinović Herc, Edita*, op. cit., S. 67 ff.

⁸⁶ In folgenden Bereichen: Öffentliche Dienstleistungen, Gesundheitsdienste, gesundheitliche Richtigkeit und Nahrungsmittelqualität, Produktsicherheit, Bildung, Informierung, Handel, Finanz- und Bankdienstleistungen, Umweltschutz, Tourismus und Gastwirtschaft und Benutzung von Immobilien.

⁸⁷ Odluka o imenovanju članova radne skupine za pripremu pregovora za poglavlje pregovora – pravne stečevine Europske unije – 28. Zaštita potrošača i zdravlja, NN 49/05.

die Experten der General Direktion Gesundheit und Verbraucherschutz das betreffende *acquires* den Mitgliedern der Arbeitsgruppe. In der zweiten bilateralen Phase stellten die Mitglieder der Arbeitsgruppe die Ergebnisse der durchgeführten Analyse den Vertretern der GD Erweiterung und GD Gesundheit und Verbraucherschutz vor.⁸⁸ Im Endergebnis stellten die zuständigen General Direktionen fest, dass die Ziele und der legislative Rahmen des kroatischen Verbraucherschutzes denen der EG vorwiegend angepasst wurden und dass die institutionellen Rahmen weitere Übernahme des *acquis communautaire* in diesem Bereich ermöglichen. Die Anmerkungen der Kommission bezogen sich jedoch auf bestimmte Richtlinien, die noch nicht ins kroatische Recht aufgenommen wurden. Beispielsweise soll die noch nicht umgesetzte Richtlinie 87/357/EWG in das Gesetz über die allgemeine Produktsicherheit übernommen werden.⁸⁹ Weiterhin sollten die Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen, die Unterlassungsklagenrichtlinie und die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken in das VSchG umgesetzt werden.⁹⁰ Kroatien ist ferner verpflichtet, die Gesetzänderungen bezüglich der teilweise umgesetzten Richtlinien durchzuführen,⁹¹ da nur eine vollständige Richtlinienumsetzung die richtige ist. Nur im Fall von wenigen Verbraucherrichtlinien sind die kroatischen Gesetze völlig angepasst, wie z.B. im Fall von Klausel-, Timesharing- und Produkthaftungsrichtlinie.⁹² Nach durchgeführtem screening Verfahren für das Kapitel 28. des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes hat die Republik Kroatien in ihrer Verhandlungsposition die Verpflichtung übernommen, sich weiterhin an das EG *acquis communautaire* im Bereich des Verbraucherschutzes anzupassen.

⁸⁸ European Commission, Enlargement Directorate - General, Screening Chapter 28 on Consumer and Health protection, Bilateral meeting, Croatia, Brussels, 10 - 11 July 2006.

⁸⁹ Richtlinie 87/357/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Erzeugnisse, deren tatsächliche Beschaffenheit nicht erkennbar ist und die die Gesundheit oder die Sicherheit der Verbraucher gefährden; Zakon o općoj sigurnosti proizvoda (NN 158/03).

⁹⁰ RL 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher geändert durch RL 2005/29/EG; RL 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, Abl. EG 1998 L 166, S. 51; RL des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der RL 84/450/EWG, 97/7/EG und 98/27/EG.

⁹¹ Die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit, die Preiszeichnungsrichtlinie, die Haustürgeschäftsrichtlinie, die Verbrauchergüterkaufrichtlinie, die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung, die Fernabsatzrichtlinie, Pauschalreiserrichtlinie und Verbraucherkreditrichtlinie.

⁹² Godišnje izvješće Vlade Republike Hrvatske o ostvarivanju "Nacionalnog programa zaštite potrošača za razdoblje 2005. – 2006." u 2005. godini, travanj 2005.

2.4. Das kroatische Verbraucherschutzgesetz "heute und morgen"

2.4.1. Allgemeines

Folglich haben die Ergebnisse des screening Verfahrens auf dringende Notwendigkeit der Änderung des VSchG hingewiesen, die eine weitere Stärkung der Verbraucherrechte herbeiführen wird. Im Dezember 2006 wurde gemäß der übernommenen Verpflichtung der Entwurf eines neuen VSchG seitens des Wirtschaftsministeriums ausgearbeitet (ferner Gesetzesentwurf).⁹³ Derzeit befindet sich der Gesetzesentwurf im legislativen Verfahren im kroatischen Sabor. In Erwägungsgründen wurde erklärt, dass die umfangreichen Änderungen des VSchG am besten durch Erlass eines neuen Gesetzes zu vollziehen sind. Das Hauptziel des Gesetzesentwurfs ist die Beseitigung bestehender Unzulänglichkeiten, die in dreijähriger Anwendung des alten VSchG bemerkt wurden und seine fernere Angleichung an das EG Verbraucherschutzrecht. Dies sollte im Endergebnis Kroatien an den europarechtlichen Schutzstandard annähern und ihre gesamte Marktwirtschaft verbessern. Die Änderungen, die das neue VSchG einführen wird, können am besten durch Vergleich der Strukturen des derzeit geltenden VSchG und Gesetzesentwurfs dargestellt werden.

Das derzeit geltende VSchG gliedert sich in sieben Teile: 1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-6); 2. Verkauf von Produkten und Erbringung von Dienstleistungen (Art. 7-105); 3. Werbung für Produkte und Dienstleistungen (Art. 89-95); 4. Träger des Verbraucherschutzes (Art. 96-104); 5. Staatsinspektorat-Kontrolle (Art. 105-107); 6. Strafbestimmungen (Art. 108-112); 7. Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 113-115).

Der neue Gesetzesentwurf hat im Wesentlichen die Struktur des VSchG beibehalten, wird aber umfangreicher und zukünftig in acht Teile gegliedert: 1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-6); 2. Verkauf von Produkten und Erbringung von Dienstleistungen (Art. 7-105); 3. Unlautere Geschäftspraktiken (Art. 106-119); 4. Träger des Verbraucherschutzes (Art. 120-128); 5. Schutz der Verbraucherrechte (Art. 129-140); 6. Staatsinspektorat-Kontrolle (Art. 141-142); 7. Strafbestimmungen (Art. 143-146); 8. Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 147-153).

Der Gesetzesentwurf vervollständigt die Mängel der teilweise umgesetzten Richtlinien und integriert die zuvor nicht umgesetzte Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen, die Unterlassungsklagenrichtlinie und die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken.⁹⁴

⁹³ Načrt prijedloga Zakona o zaštiti potrošača, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Zagreb, prosinac 2006. godine (Gesetzesentwurf).

⁹⁴ RL 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher geändert durch RL 2005/29/EG; RL 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, Abl. EG 1998 L 166, S. 51; RL des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der RL 84/450/EWG, 97/7/EG und 98/27/EG.

2.4.2. Das kroatische Verbraucherschutzgesetz und einige im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen

2.4.2.1. Allgemeine Bestimmungen

In den Allgemeinen Bestimmungen des VSchG wurden deren Regelungszweck und Regelungsgegenstand, die Beziehung des VSchG zu anderen Gesetzen, die Begriffbestimmungen des Verbrauchers und des Händlers, die Regelung über die Wahl des fremden Rechtes⁹⁵ und schließlich die Verpflichtungen des Händlers gegenüber dem Verbraucher geregelt. Das VSchG geht von einem umfassenden Verbraucherschutz aus. Art. 1 VSchG schreibt vor, dass das VSchG der Schutz von grundlegenden Verbraucherrechten regelt: "beim Kauf von Produkten und Dienstleistungen, sowie bei anderen Arten von Erwerbungen von Produkten und Inanspruchnahme von Dienstleistungen am Markt, und zwar das Recht auf: Schutz der wirtschaftlichen Interessen, Schutz von Leben, Gesundheit und Eigentum vor Gefahren, rechtlichen Schutz des Verbrauchers, Information und Aufklärung des Verbrauchers und letztlich Versammlung der Verbraucher zum Schutze ihrer Interessen, Vertretung der Verbraucher und Mitarbeit der Verbrauchervertreter in Arbeitsgruppen welche für Anliegen der Verbraucher zuständig sind".⁹⁶ Der Gesetzesentwurf ändert den Art. 1, indem die im Art. 1 VSchG aufgelisteten Verbrauchergrundrechte weiter beibehalten wurden, während die Abs. 2 und 3 als überflüssig betrachtet und aus dem Gesetzesentwurf herausgelassen wurden. Weil der Abs. 2 "vorschreibt", dass die nachfolgenden VSchG Bestimmungen die Verabschiedung des "Nationalen Verbraucherschutzprogramms vorschreiben", wurde diese "Vorbereitungsbestimmung", die keinen legislativen Zweck hat, gerechtfertigt gestrichen. Beim Abs. 3 geht es um eine etwa umformulierte, in der kroatischen Verfassung enthaltene Garantie, wodurch die Verbraucherrechte ausschließlich durch Gesetze beschränkt werden können "sofern es der Schutz der Interessen und der Sicherheit der Republik Kroatien, die Natur, die menschliche Umwelt oder die Gesundheit der Menschen erfordert, aber nicht auf eine Weise, die die Verbraucher in eine ungleichberechtigte Lage bringen würde." Für eine solche Bestimmung gibt es daher keinen Platz im VSchG.

Die zentralen Begriffe des VSchG sind die des Verbrauchers und Händlers. Die Person des Verbrauchers wird in Art. 3 Abs. 1 Z. 1 VSchG negativ als "jede natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft am Markt abschließt, welches nicht mit ihrem Beruf, ihrer Geschäfts- oder Produzententätigkeit im Zusammenhang

⁹⁵ Die Wahl des fremden Rechtes wurde in Art. 4 VSchG geregelt, jedoch ohne Regelung über die Zuständigkeit in verbraucherrechtlichen Beziehungen, die sich nach den Bestimmungen über allgemeine internationale Zuständigkeit gemäß dem Gesetz über die Lösung von Gesetzeskollisionen mit Vorschriften anderer Staaten bei bestimmten Verhältnissen (NN 53/91, 88/01) richtet.

⁹⁶ *Baretić, Zaštita potrošača u Europskoj zajednici*, in: *Gavella/Alinčić/Hrabar/Gliha/Josipović/Korać/Baretić/Nikšić*, *Europsko privatno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2002, S. 148 ff.; *Scherak, Bernd*, *Die Neuordnung des Verbraucherschutzrechtes in Kroatien* (Diplomarbeit), Graz, 2005, S. 68 f.

steht" definiert. Obwohl der Verbraucherbegriff die Schutzbedürftigkeit der schwächeren Partei impliziert, erreicht er diesen Zweck wegen seiner Ungenauigkeit nicht völlig. Einerseits ist dieser Begriff zu weit zusammengefasst und schützt eben die Verbraucher, die sachkundiger als Händler sein können. Andererseits ist er zu eng, da er die Situationen zwischen zwei beruflich tätigen Personen nicht umfasst, beispielsweise, wenn ein Arzt einen Computer für sein Büro kauft, in welchem Fall ihn das VSchG von jeder Schutzbedürftigkeit ausnimmt.

Die Person des Händlers wird in Art. 3 Abs. 1 Z. 2 VSchG als "jede Person, die Rechtsgeschäfte anbietet oder abschließt bzw. am Markt im Rahmen ihres Berufes oder ihrer Geschäftstätigkeit auftritt" definiert. In Bezug auf die Bestimmungen über Vertragsabschlüsse im Fernabsatz versteht sich auch die Person als Händler, die in seinem Namen und auf seine Rechnung auftritt. Dabei soll betont werden, dass der verbraucherrechtliche Händlerbegriff von der üblichen Bedeutung dieses Begriffes im Gesetz über den Handel oder im Gesetz über die Handelsgesellschaften abweicht.⁹⁷ Der verbraucherrechtliche Händlerbegriff umfasst die Erbringung von Dienstleistungen, die das Gesetz über den Handel nicht umfasst. Im Vergleich zum Gesetz über die Handelsgesellschaften, umfasst der verbraucherrechtliche Händlerbegriff neben Handelsgesellschaften und Einzelpersonen als Händler, auch einzelne Landwirte und andere juristischen Personen, die am Markt die Rechtsgeschäfte im Rahmen ihres Berufes oder ihrer Geschäftstätigkeit anbieten oder tätigen.

Der Gesetzesentwurf führt die Neudefinierung von "Verbraucher" und "Händler" ein. Im Einklang mit Art. 3 Abs. 1 Z. 1 Gesetzesentwurf wird unter dem Begriff des Verbrauchers jede natürliche Person verstanden, "die ein Rechtsgeschäft abschließt oder am Markt tätig, zu einem Zweck, der nicht ihrer Geschäftstätigkeit oder ihrem freien Beruf zugerechnet werden kann". Dementsprechend wird unter dem Begriff des Händlers jede Person verstanden "die Rechtsgeschäfte abschließt oder am Markt tätig im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit oder ihres freien Berufes" (Art. 3 Abs. 1 Z. 2 Gesetzesentwurf). Die neuen Begriffbestimmungen sind terminologisch und inhaltlich präziser. Sie umfassen nicht nur den Abschluss von Rechtsgeschäften, sondern jene Geschäftstätigkeit am Markt und erwähnen ausdrücklich die freien Berufe als gewerbliche Tätigkeit. Solche umfangreichen Definitionen stellen eine Neuigkeit für den kroatischen Gesetzgeber dar, der bisher an sehr konkrete Begriffbestimmungen gewohnt war. Folglich beeinflusst die Rechtsangleichung auch die nomotechnische Vorgehensweise des kroatischen Gesetzgebers.

Gem. Art. 5 VSchG sind die Parteien primär verpflichtet die vertraglichen Rechte und Pflichten zu erfüllen. Auf die Einzelheiten, die vertraglich nicht geregelt wurden, sind die gesetzlichen Bestimmungen anzuwenden. Der Art. 5

⁹⁷ Zakon o trgovini (NN 11/96, 101/98, 30/99, 75/99, 76/99, 02/01, 109/01, 49/03 - konsolidierte Fassung, 96/03, 103/03, 170/03); Zakon o trgovačkim društvima, NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00-USRH, 118/03; *Dika/Pogarčić*, Obveze trgovca u sustavu zaštite potrošača, 2003/8.

des Gesetzesentwurfs weitet die Verpflichtungen des Händlers gegenüber den Verbrauchern aus. Neu eingeführte Bestimmungen verpflichten den Händler im Fall von Verkauf eines mangelhaften Produktes oder bei der fehlerhaften Erbringung von Dienstleistungen, die Mängel zu beseitigen, oder den bezahlten Betrag zurückzuzahlen oder den Preis zu vermindern (Art. 5 Abs. 2 u. 3. Gesetzesentwurf). Der Verbraucher kann die Zurückzahlung des bezahlten Betrages beantragen, nur wenn er dem Händler eine angemessene Frist für die Erfüllung des Vertrages gelassen hat (Art. 5 Abs. 4 Gesetzesentwurf). Allerdings ist es nicht klar, warum sich der Gesetzgeber entschied, die Bestimmungen über die Verbraucherrechte im Fall von Verkauf eines mangelhaften Produktes an diesem Ort zu wiederholen, da diese schon im Art. 410 SchuldG vorgeschrieben sind.⁹⁸ Das gleiche gilt für die Bestimmung des Art. 5 Abs. 5 Gesetzesentwurf, die die Verbraucherrechte bei erteilter Garantie für Verbrauchsgüter regelt.⁹⁹

Die wichtigste Änderung betrifft die Einführung des neuen Art. 6 Gesetzesentwurf, der besagt, dass die Vertragsklauseln, die die Verbraucherschutzbestimmungen dieses Gesetzes zum Nachteil des Verbrauchers ändern, nichtig sind. Diese Klausel soll die Gefahr der Annullierung dispositiver Verbraucherschutzbestimmungen verhindern, die beispielsweise durch Auferlegung missbräuchlicher Vertragsklauseln des Gewerbetreibenden an die schwächere Partei entstehen kann. Eine Neufassung dieser Bestimmung wäre jedoch wünschenswert damit sie nicht nur die "Verbraucherschutzbestimmungen" des VSchG, sondern auch die Verbraucherschutzbestimmungen anderer Gesetze umfasst. Obwohl solche Klausel eine der wichtigsten Elemente der europäischen Verbraucherschutzpolitik bezüglich Vertragsverhältnisse darstellt, war sie bisher im VSchG nicht vorgesehen.

2.4.2.2. Verkauf von Produkten und Erbringung von Dienstleistungen

2.4.2.2.1. Allgemeines

Der zweite Teil des VSchG, der den Verkauf von Produkten und Erbringung von Dienstleistungen regelt, ist in folgende Hauptstücke gegliedert: 1. Allgemeine Bestimmungen über den Einzelverkauf (Art. 7–16); 2. Produktdeklarierung (Art. 17–18); 3. Vorschriften zum Ausverkauf (Art. 19–21); 4. Öffentliche Dienstleistungen für den Verbraucher (Art. 22–27); 5. Bezahlen mit Vorschuss (Art. 28); 6. Verträge, die außerhalb der Geschäftsraume des Händlers geschlossen wurden (Art. 29–34); 7. Vertragsabschlüsse im Fernabsatz (Art. 35–55); 8. Verbraucherdarlehen (Art. 56–71); 9. Teilnutzungsrechte an Immobilien (Art. 72–81); 10. Missbräuchliche Bestimmungen in Verbraucherverträgen (Art. 82–95).

Der Gesetzesentwurf ändert seine Struktur, die zukünftig folgende Hauptstücke beinhalten wird: 1. Allgemeine Bestimmungen über den Einzelverkauf (Art. 7–17); 2. Mitteilung über das Produkt (Art. 17–19); 3. Preisreduzierung,

⁹⁸ Vgl. Art. 400 – 422 SchuldG über die Haftung für Sachmängel bei einem Kaufvertrag.

⁹⁹ Vgl. Art. 423 SchuldG.

Ausverkauf und Aktionsverkauf (Art. 20–22); 4. Öffentliche Dienstleistungen für den Verbraucher (Art. 23–27); 5. Bezahlen mit Vorschuss (Art. 28); 6. Verträge, die außerhalb der Geschäftsraume des Händlers geschlossen wurden (Art. 29–34); 7. Vertragsabschlüsse im Fernabsatz (Art. 35–54); 8. Verbrauchervertrag über Finanzdienstleistungen im Fernabsatz (Art. 55–69) 9. Verbraucherdarlehen (Art. 70–85); 10. Teilnutzungsrechte an Immobilien (Art. 86–94); 11. Missbräuchliche Bestimmungen in Verbraucherverträgen (Art. 95-105).

Obwohl schon aufgrund des Vergleiches der Unterteilungen des Zweiten Teils des VSchG und Gesetzesentwurfs zahlreiche Neuerungen zu bemerken sind, sind zukünftig weitere Änderungen in diesem Teil zu erwarten. Gemäß der Ausführungen zuständiger Institutionen und Experten, die zum Gesetzesentwurf gehört wurden, sollten die Preiszeichnungs-, Produktdeklarierungsvorschriften und die Vorschriften über öffentlichen Dienstleistungen noch verbessert werden.¹⁰⁰

2.4.2.2.2. Allgemeine Bestimmungen über den Einzelverkauf

Das Erste Hauptstück setzt die Preiszeichnungsrichtlinie¹⁰¹ um und schreibt folgendes vor: Bestimmungen über Bedingungen des Verkaufs, Preisauszeichnung von Produkten und Dienstleistungen, Ausnahmen von den Preisauszeichnungsbestimmungen, Preisauszeichnung in der Werbung, Zahlungsverpflichtung des Verbrauchers, Verpflichtungen des Händlers bei der Rechnungsausgabe, Verpflichtungen des Händlers beim Verkauf von mangelhaften oder fehlerhaften Produkten, Dokumente zum Produkt, Verpackung und Gewinnversprechen. Diese Bestimmungen wurden oftmals verletzt, obwohl die angedrohten Geldstrafen ziemlich hoch sind. Die Ursachen sind in der schlechten Durchführung der Marktaufsicht zu suchen.

Wegen häufiger Verletzung wurden die Bestimmungen des Ersten Hauptstücks im Gesetzesentwurf präziser zusammengefasst und ergänzt. So bestimmt der Art. 7 Abs. 1 VSchG, dass der Händler nur “aus besonderen Rechtsfertigungsgründen” den Abschluss des Vertrages mit dem Verbraucher ablehnen kann, wenn sich das Ausstellen eines Produkts an der Verkaufsstätte nach allgemeinen Regeln des Schuldrechts nicht als Angebot versteht. Der Gesetzesentwurf ändert die unpräzise Formulierung “aus besonderen Rechtsfertigungsgründen” und regelt, dass solche Ablehnung nur “aus Umständen des Einzelfalles oder aus Gepflogenheit” entstehen kann (Art. 7 Abs. 1 Gesetzesentwurf).

Der Art. 7 Abs. 2 VSchG verpflichtet den Händler seine Verkaufsbedingungen deutlich, sichtbar und lesbar in der Verkaufsstelle auszuweisen. Der Geset-

¹⁰⁰ Entwurf des Verbraucherschutzgesetzes – Anmerkungen und Vorschläge der Kroatischen Wirtschaftskammer, Kroatische Gewerkekammer, Kroatisches Normeninstitut, Zagreb, 2006; vgl. *Lukačević Stipčević, Željka*, *Novosti o zaštiti potrošača u hrvatskom pravu tumačenja Zakona o zaštiti potrošača*, in: *Tomljenović, Vesna/Čulinović Herc, Edita*, op. cit., S. 37 ff.

¹⁰¹ RL 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.02.1998 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse, *Abl. EG* 18.03.1998, L 80/27.

zesentwurf führt den neuen Art. 8 ein, der die Vorlage von Verbraucherreklamationen regelt. Daher wurde der derzeit geltende Art. 8 VSchG im Gesetzesentwurf in den Art. 9 umgewandelt. Dieser verpflichtet den Händler, die festgesetzten Einzelverkaufspreise deutlich, sichtbar, lesbar und in Kuna auszuweisen. Der Gesetzesentwurf ermöglicht dem Händler die Preise von Produkten und Dienstleistungen nicht nur in Kuna sondern auch in anderen Währungen auszuweisen (Art. 9 Abs. 1 Gesetzesentwurf).

Ferner, übernahm der Art. 17 Gesetzesentwurf eine Bestimmung aus Art. 90 Abs. 4 VSchG über das Verbot irreführender Werbung. Solchermaßen wurde diese Bestimmung, die von der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken nicht aufgenommen ist, weiter im Rahmen des Gesetzes beibehalten. Diese verbietet "Werbeinformationen und Werbematerial an Haustüren und an Eingangstüren von Wohnungen der Verbraucher anzubringen, sowie in Postkästen zu werfen, sofern auf ihnen ein solches Verbot klar geschrieben steht".

2.4.2.2.3. Mitteilung über das Produkt

Der Hauptzweck der Bestimmungen des Zweiten Hauptstücks des VSchG über Produktdeklarierung ist dem Verbraucher detaillierte Informationen über das Produkt zu gewährleisten. Der Art. 17 VSchG schreibt vor, welche Daten die Produktdeklarierung beinhalten muss, wie z.B. Herstellerbezeichnung des Produkts, Produktbeschreibung, Herstellungs- und Verbrauchsdatum, Angaben zum Hersteller und Importeur usw. Die Beachtung dieser Vorschriften erwies sich in der Praxis als besonders problematisch.

Der Gesetzesentwurf ändert den bisherigen Titel dieses Hauptstücks "Produktdeklarierung" in den Titel "Mitteilung über Produkt" um. Diese zwei Begriffe stellen verschiedene Dokumente dar. Mit der Produktdeklarierung übernimmt der Hersteller die Verantwortung für Übereinstimmung des Produktes mit technischen Voraussetzungen. Dagegen umfasst die Produktmitteilung alle Dokumente, die vom Hersteller wegen leichter Handhabung des Produktes zu gewährleisten sind. Daher entspricht der vorgeschlagene Titel erst jetzt dem tatsächlichen Inhalt dieses Hauptstücks. Ferner wurden die Bestimmungen dieses Hauptstücks durch den Gesetzesentwurf etwas vereinfacht und klarer zusammengefasst, jedoch ohne wesentliche Änderungen bezüglich seines Inhalts.

2.4.2.2.4. Preisreduzierung, Ausverkauf und Aktionsverkauf

Die Bestimmungen über den Ausverkauf des Dritten Hauptstücks schreiben vor, dass das Produkt im Ausverkauf deutlich, sichtbar und lesbar kennzeichnet und räumlich von anderen Produkten getrennt sein muss (Art. 19, 21 VSchG). Wenn ein fehlerhaftes Produkt im Ausverkauf gestellt wurde, muss der Händler gem. Art. 21 Abs. 2 VSchG den Verbraucher auf die Fehler hinweisen. Mit dem Gesetzesentwurf wurde der Anwendungsbereich dieses Hauptstücks ausgeweitet und der Titel "Ausverkauf" in den Titel "Preisreduzierung, Ausverkauf und Aktionsverkauf" entsprechend umbenannt. Allerdings sind die

Bestimmungen inhaltlich unverändert geblieben. Deswegen sind im Dritten Hauptstück des Gesetzesentwurfs weitere Änderungen zu erwarten.

2.4.2.2.5. Öffentliche Dienstleistungen für den Verbraucher

Bei Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen für Verbraucher müssen die Entscheidungen zuständiger Behörden in einer objektiven, transparenten und nicht diskriminierenden Weise vorgenommen werden (Art. 21 VSchG). Unter öffentliche Dienstleistungen fallen gem. Art. 22 VSchG die Verkäufe von elektrischer Energie, Gas aus dem Verteilernetz und Wärmeenergie, öffentliche Telekommunikationsdienste, Postdienstleistungen, Personentransportdienstleistungen im öffentlichen, städtischen und vorstädtischen Verkehr, Versorgung von Trinkwasser und Entsorgung von Abwässern, und Erhaltung der Sauberkeit. Gemäß Art. 23 Abs. 1 Gesetzesentwurf sind öffentliche Dienstleistungen diese, die als öffentlicher Dienst ausgeübt werden und als solche "im Verbraucherschutzgesetz oder anderen Vorschriften" bestimmt sind und umfassen insbesondere: Versorgung von elektrischer Energie, Versorgung von Wärmeenergie und natürlichem Gas, Versorgung von Trinkwasser und Entsorgung von Abwässern. Sie dürfen die nicht zum Zweck der Gewinnerwerbung abgewickelt werden und müssen allen Bürgern unter annehmbaren Preisen zugänglich sein. Im Gegensatz zum VSchG, weitet der Gesetzesentwurf im Wesentlichen den Anwendungsbereich bezügl. Bestimmungen durch die Umfassung öffentlicher Dienstleistungen die "im Verbraucherschutzgesetz oder anderen Vorschriften" bestimmt sind.

Die VSchG Bestimmungen über Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen, wurden erstmal im Fall "Ponikve" angetastet.¹⁰² In dem Fall war die Wasserabrechnung auf der Insel Krk, die seitens der Wasserleitung Ponikve GmbH und gemäß dem Gesetz über die Komunalwirtschaft festgelegt wurde, gesetzwidrig. Da die bisherige Methode der Abrechnung einer Pauschale von 250,00 Kuna (ca. 34 €) für die Wochenendhäuser nach dem Inkrafttreten des VSchG gegen Art. 22 Abs. 2 VSchG verstieß,¹⁰³ hatte die Ponikve GmbH 32 Kategorien von Verbrauchern geschaffen, die jeweils eine unterschiedliche Tarif verfolgen und abhängig von tatsächlichem Wasserverbrauch zwischen 5 (ca. 0,7 €) und 70 Kuna (ca. 9,5 €) pro Kubikmeter bezahlen. Daher hatte die Ponikve GmbH gegen Art. 23 VSchG verstoßen, gem. dem "ein Händler, der öffentliche Dienstleistungen über ein Verteilernetz anbietet ... unter nicht diskriminierenden, von vornherein bekannten und vereinbarten Bedingungen" vorgehen muss. Weiterhin wurde gegen Art. 22 Abs. 4 VSchG verstoßen, gemäß dem, in die beratenden Arbeitsgruppen, die über Rechte und Pflichten von Verbrauchern öffentlicher Dienstleistungen entscheiden, die Verbraucherinteressenvereinigungen involviert sein müssen.

¹⁰² Beschluß der kroatischen Wettbewerbsagentur, UP/I 030-02/2004-01/66, NN 135/05.

¹⁰³ Gem. Art. 22 Abs. 2 VSchG müssen die öffentlichen Dienstleistungen, wenn es die Natur der öffentlichen Dienstleistung erlaubt, nach dem tatsächlichen Verbrauch in einer Rechnungsperiode und aufgrund eines durch spezielle Vorschriften eingerichteten Tarifsystems abgerechnet werden.

Der Wortlaut des obig erwähnten Art. 22 Abs. 2 VSchG wird im Gesetzesentwurf strenger formuliert und schreibt vor, dass die "Versorgung von Verbrauchern mit öffentlichen Dienstleistungen aufgrund der in einer speziellen Vorschrift festgelegten Preise und des Tarifsystems, wenn dieses besteht, abgerechnet werden muss" (Art. 23 Abs. 2 Gesetzesentwurf). Die Abrechnungsweise wurde in der vorherigen Bestimmung gleichermaßen geregelt, aber unter der Voraussetzung, dass es die Natur der öffentlichen Dienstleistung erlaubt. Weitere Änderungen betreffen den Verzicht auf spezielle Bestimmungen über Telekommunikationsdienstleistungen. Solchermaßen wird nicht mehr unnötig in den Bereich spezieller Vorschriften über Versorgung von öffentlichen Dienstleistungen eingedrungen.

Erwähnenswert ist der Art. 27 Abs. 1 Gesetzesentwurf, der eine besondere Verpflichtung an Behörden, die eine Konzession für die Verrichtung öffentlicher Dienstleistungen erteilen, auferlegt. Diese sorgen dafür, dass die Erbringer auf die Sicherheit und Regelmäßigkeit der Dienstleistungen aufpassen und sie unter gleichen Bedingungen allen Verbrauchern anbieten. Schließlich verpflichtet die aus Art. 98 VSchG übertragene Garantie die zuständigen Organe der Staatsverwaltung und lokalen und regionalen Selbstverwaltung die Wettbewerbsbedingungen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen zu schaffen (Art. 27 Abs. 2 Gesetzesentwurf).

2.4.2.2.6. Bezahlen mit Vorschuss

Das Fünfte Hauptstück regelt die Bedingungen unter welchen der Händler, der vom Verbraucher den Vorschuss beantragte die Zinsen zahlen muss (Art. 28 VSchG). Der Gesetzesentwurf ließ diese Bestimmung völlig unverändert (Art. 28 Gesetzesentwurf).

2.4.2.2.7. Verträge, die außerhalb der Geschäftsräume des Händlers geschlossen wurden

Die Bestimmungen des sechsten Hauptstücks über Verträge, die außerhalb der Geschäftsräume des Händlers geschlossen wurden, setzen die Haustürgeschäftsrichtlinie um.¹⁰⁴ Diese aktuelle Geschäftstätigkeit bezieht sich beispielsweise auf den Vertragsabschluß während eines vom Händler organisierten Ausflugs, oder auf einem vom Händler unternommenen Besuch des Verbrauchers in seiner Wohnung oder an seinem Arbeitsplatz und ohne ausdrücklichen Wunsch des Verbrauchers (Art. 29 Abs. 1 VSchG). Vor dem Vertragsabschluß muss sich der Händler mit einen Identitätsnachweis dem Verbraucher vorstellen (Art. 29 Abs. 1 VSchG). Spätestens beim Vertragsabschluß muss dem Verbraucher die schriftliche Belehrung über das Rücktrittsrecht aushändigt werden (Art. 31 VSchG). Der Verbraucher hat das Recht ohne Angabe von Gründen und schadenslos (Art. 34 VSchG), innerhalb von 8 Arbeitstagen ab Erhalt der schriftlichen Belehrung, den abge-

¹⁰⁴ RL 85/577/EWG des Rates betreffend der Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossenen Verträgen, Abl. EG 1985 L 372/31.

schlossenen Vertrag einseitig aufzulösen (Art. 32 VSchG). Der Gesetzesentwurf verlängert diese Frist auf 14 Kalendertage (Art. 32).

2.4.2.2.8. Vertragsabschlüsse im Fernabsatz

Das siebte Hauptstück setzt die Fernabsatzrichtlinie um.¹⁰⁵ Gem. Art. 35 VSchG kann der Verbraucher im Rahmen eines organisierten Vertriebs- oder Dienstleistungssystems und unter ausschließlicher Verwendung von Fernkommunikationsmitteln einen Vertrag mit dem Händler abschließen. Die Fernkommunikationsmittel umfassen beispielsweise Standardbriefe, Telefongespräch mit Person oder Automaten, Telefax, Teleshopping, E-Mail usw. (Art. 37 VSchG). In dem Fall besteht keine physische Anwesenheit des Verbrauchers und des Händlers zu dem Zeitpunkt des Angebots und Vertragsabschlusses (Art. 36 VSchG). Die Verträge über den Verkauf von Medikamenten, medizinischen und tiermedizinischen Produkten und von Explosiven dürfen nicht unter Verwendung von Fernkommunikationsmitteln abgeschlossen werden (Art. 40 VSchG). Ebenso wichtig ist die sog. "inertia calling" Bestimmung. Sie macht die Verwendung von telefonischer Kommunikation ohne Person als Gesprächspartner und Verwendung von Telefax zum Zwecke des Vertragsabschlusses von vorheriger Zustimmung des Verbrauchers abhängig (Art. 41 VSchG). Der Verbraucher muss schriftlich (oder durch andere dauerhafte Datenträger) und rechtzeitig vor dem Vertragsabschluss über allen wesentlichen Fragen belehrt worden sein (Art. 42 VSchG).¹⁰⁶ Unter Voraussetzung, dass er die schriftliche vorhergehende Belehrung erhielt, kann der Verbraucher ohne Angabe von Gründen und innerhalb von 8 Tagen nach dem Abschluss der Vertrag auflösen (Art. 44 VSchG). Wenn er keine erhielt, beträgt dieser Frist 3 Monate. Der Gesetzesentwurf verlängert die Rücktrittsfrist auf 14 Tage (Art. 44 Abs. 1 Gesetzesentwurf). Eine bedeutende Änderung bezieht sich auch auf Löschung des Art. 54 VSchG. Dieser erteilt berechtigten Personen das Recht, vom Gericht die Einstellung unerlaubter Geschäftspraktiken zu fordern. Da der Gesetzesentwurf dies in seinem Teil 5 "Schutz der Verbraucherrechte" regelt, wurde diese Bestimmung an dieser Stelle ausgelassen.

2.4.2.2.9. Verbrauchervertrag über Finanzdienstleistungen im Fernabsatz

Das Hauptstück 8 Gesetzesentwurf führt den Verbrauchervertrag über Finanzdienstleistungen im Fernabsatz neu ein. Daher wurde die im Hauptstück 8. derzeit geregelte Materie über Verbraucherdarlehen in das Hauptstück 9. des Gesetzesentwurfs übertragen. Durch bezügliche Bestimmungen wurde die Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen¹⁰⁷ fast wörtlich umgesetzt.

¹⁰⁵ RL 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.1997, Abl.EG 1997 L 144/19 geändert durch Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken v. 11.5.2005.

¹⁰⁶ Spätestens zum Zeitpunkt der Lieferung oder am Tag des Beginns der Erbringung der Dienstleistung muss der Verbraucher die Bestätigung über vorhergehende Belehrung erhalten (Art. 43 VSchG).

¹⁰⁷ RL 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher geändert durch RL 2005/29/EG.

Gemäß Art. 55 Abs. 1 Gesetzesentwurf ist der Verbrauchervertrag über Finanzdienstleistungen im Fernabsatz ein zwischen einem Händler (Anbieter von Finanzdienstleistung) und einem Verbraucher geschlossener, eine Finanzdienstleistung betreffender Vertrag, der im Rahmen eines für den Fernabsatz organisierten Vertriebs- bzw. Dienstleistungssystems des Anbieters geschlossen wird, wobei dieser für den Vertrag bis zu und einschließlich dessen Abschlusses ausschließlich ein oder mehrere Fernkommunikationsmittel verwendet. Der Art. 55 Abs. 2 Gesetzesentwurf zählt folgende Finanzdienstleistungen auf: Bankdienstleistungen, Dienstleistungen i.Z.m. einer Kreditgewährung, Versicherungsdienstleistungen einschließlich der Dienstleistungen freiwilliger Pensionsversicherungen, Investitions- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Rechtzeitig vor dem Vertragsabschluss muss der Verbraucher über den Anbieter, die Finanzdienstleistung und Einzelheiten hinsichtlich der Fernabsatzvertrag und Beilegung von Rechtsstreitigkeiten in einer vorhergehenden schriftlichen Belehrung (oder anderer dauerhaften Datenträger) benachrichtigt werden (Art. 56 - 60 Gesetzesentwurf). Das Rücktrittsrecht kann der Verbraucher ohne den Grund zu nennen, schadensfrei und einseitig innerhalb von 14 Tagen, bzw. 30 Tagen bei der Lebensversicherung ausüben (Art. 62 Abs.1 Gesetzesentwurf).

2.4.2.2.10. Verbraucherdarlehen

Die Verbraucherkreditrichtlinie¹⁰⁸ wurde im Hauptstück 8 des VSchG umgesetzt, wobei ihre Begriffsbestimmungen wörtlich übernommen wurden. Jedoch hatte sich der kroatische Gesetzgeber nicht für die wörtliche Übersetzung von "Kredit" sondern für den Begriff "Darlehen" entschieden.¹⁰⁹ Beide dieser Rechtsinstitute sind in Bestimmungen des SchuldG geregelt, nämlich der Darlehensvertrag in Art. 499 – 508 und der Kreditvertrag in Art. 1021 – 1027. Aus deren Vergleich kann geschlossen werden, dass das Verbraucherdarlehen i.S. des VSchG eine Kombination zwischen diesen zwei Rechtsinstituten ist. Gemäß Art. 56 Abs. 3 VSchG ist der "Darlehensgeber" "jede Person oder Personenvereinigung, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit oder ihres Berufes Darlehensverträge mit Verbrauchern abschließt". Solche Definition entspricht tatsächlich dem Darlehensvertrag. Jedoch kann gemäß Art. 56 Abs. 1 VSchG nur die "Geldsumme" Gegenstand eines "in schriftlicher Form" (Art. 58 VSchG) abgeschlossenen Vertrags über Verbraucherdarlehen sein. Diese Anforderungen sind die Elemente des Kreditvertrages i.S. des SchuldG.

Der Art. 59 VSchG schreibt vor, welches die erforderlichen Elemente des Vertrages über das Verbraucherdarlehen sind wie z.B. Angaben zur Darlehenssumme, zu Zinsen, zu Gesamtkosten usw. (Art. 60-61 VSchG). Der Verbraucher kann das Darlehen auch vor dem Fristablauf zurückzahlen, unter angemesse-

¹⁰⁸ RL 87/102/EGW des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit, ABl. 1987, L 42/48, geändert durch die RL 90/88/EGW, ABl. 1990, L 61/14 und durch die RL 98/7/EG, ABl. 1998, L 101.

¹⁰⁹ Siehe oben, S. 15 f.

ner Herabsetzung der Darlehensgesamt-kosten (Art. 64 VSchG). Ein Darlehen wird häufig in Form einer vereinbart oder stillschweigend erlaubten Überziehung des Bankkontos abgeschlossen, wobei die Informationspflichten der Darlehensgebers zu beachten sind (Art. 70-71 VSchG). Der Gesetzesentwurf hat dieses Hauptstück nun geringen, terminologischen Änderungen unterworfen. Der Begriff "Darlehen" wurde, trotz der angesprochenen Unklarheiten, weiter beibehalten. Im Hinblick darauf sollten der Art. 57 Abs. 1 Z. 2 und der Art. 61 Abs. 2 Z. 6 VSchG erwähnt werden, in denen der Begriff "Kredit" als Folge einer Redaktionsfehler vorkommt. Der Gesetzesentwurf beseitigt diese Redaktionsfehler nur teilweise, indem die erste Bestimmung (Art. 71 Abs. 1 Z. 2 Gesetzesentwurf) den Begriff "Kredit" und die zweite den Begriff "Darlehen" (Art. 75 Abs. 2 Z. 6 Gesetzesentwurf) verwendet.

2.4.2.2.11. Teilnutzungsrechte an Immobilien

Durch Bestimmungen des Neunten Hauptstücks, das im Gesetzesentwurf als Hauptstück 10 vorkommt, wurde die Timesharerichtlinie¹¹⁰ umgesetzt. Mit dem Vertrag, der für einen Zeitraum von mindestens 3 Jahren abgeschlossen sein muss, begründet oder überträgt der Händler ein Nutzungsrecht an Immobilien zu einem Gesamtpreis auf den Verbraucher (Art. 72 Abs. 1 VSchG). Die Bestimmungen dieses Hauptstücks können durch andere Vertragsklauseln nicht umgangen werden (Art. 72 Abs. 2 VSchG). Gemäß Art. 72 Abs. 3 VSchG müssen solche Verträge dem Schriftformerforderniss genügen. Das Teilnutzungsrecht kann ins Grundbuch eingetragen werden (Art. 73 VSchG). Der Art. 75 VSchG schreibt die erforderlichen Komponenten des Vertrages oder Vorvertrages vor. Wenn eine vorhergehende Belehrung gemäß Art. 74 VSchG vom Verbraucher beantragt wurde, wird diese ein Teil des Vertrages (Art. 76 VSchG). Aus jenem Grund kann der Verbraucher schadenslos und einseitig den Vertrag auflösen, allerdings unter Beachtung der Fristen im Art. 77 Abs. 1 a) VSchG und mindestens innerhalb 10 Tagen. Der Gesetzesentwurf verlängert diese Frist auf 14 Tage (Art. 91 Abs. 1 a) Gesetzesentwurf).

2.4.2.2.12. Missbräuchliche Bestimmungen in Verbraucherverträgen

Die Klauselnrichtlinie¹¹¹ wurde im Hauptstück 10 des VSchG, bzw. Hauptstück 11. des Gesetzesentwurfs umgesetzt. Gem. Art. 81 Abs. 1 VSchG ist eine Vertragsklausel missbräuchlich, wenn sie nicht im Einzelnen ausgehandelt wurde und gegen das Gebot von Treu und Glauben verstößt, und "zum Nachteil des Verbrauchers ein erhebliches, ungerechtfertigtes Missverhältnis der vertraglichen Rechte und Pflichten der Vertragspartner verursacht". Die im Standardvertrag vorformulierte Klausel ist immer dann als nicht im Einzelnen ausgehandelt

¹¹⁰ RL 94/47/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.10.1994 zum Schutz der Erwerber im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Verträgen über den Erwerb von Teilnutzungsrechten an Immobilien ABl. 1994, L 280/83.

¹¹¹ RL 93/13/EWG des Rates vom 5.4.1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, ABl. 1993, L 95/29.

zu betrachten, wenn sie im Voraus vom Händler abgefasst wurde (Art. 81 Abs. 3 VSchG). Das Gegenteil muss der Händler beweisen (Art. 81 Abs. 4 VSchG). In Art. 82 VSchG wurde die nicht abschließende Liste möglicher missbräuchlicher Vertragsklauseln, die sog. graue Liste des Richtlinienanhangs übernommen. Die missbräuchlichen Vertragsklauseln sind gem. Art. 87 VSchG nichtig, jedoch zieht deren Nichtigkeit nicht die Nichtigkeit des gesamten Vertrages nach sich, wenn der ohne dieser Klausel bestehen kann.

Erwähnenswert ist die im Art. 88 VSchG vorgesehene Möglichkeit einer Verbandsklage. Die Träger berechtigter Interessen, insbesondere die Verbraucherschutzvereine, können vom Gericht verlangen, dass es einem einzelnen oder mehreren Händlern sowie deren Interessenvertretungen verboten wird, den Gebrauch von missbräuchlichen Vertragsklauseln in ihrem vorformulierten Standardvertrag zu machen. Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Änderung ermöglicht die Erhebung einer Verbandsklage auch unabhängig davon, ob missbräuchliche Vertragsklauseln die Rechte und Interesse der Verbraucher in Kroatien oder anderen EU Mitgliedstaat betreffen (Art. 102 Abs. 1 Gesetzesentwurf). Der neu eingeführte Art. 103 Gesetzesentwurf weitet den Kreis "berechtigte Personen" aus. Dieser umfasst die Personen, die besondere Interessen an kollektivem Verbraucherschutz haben wie z.B. die Verbraucherschutzvereine, staatliche für den Verbraucherschutz zuständige Behörden und Interessenvertretungen der Händler. Gemäß Art. 103 Abs. 2 Gesetzesentwurf werden diese berechtigten Personen in einer Regierungsverordnung genau bestimmt. Schließlich ermöglicht der Art. 103 Abs. 4 Gesetzesentwurf den aus EU Mitgliedstaaten zu kollektivem Verbraucherschutz berechtigten Personen, gegen einen oder mehrere in Kroatien ansässigen Händler mit der Verbandsklage aus Art. 102 Gesetzesentwurf vorzugehen.

2.4.2.3. Werbung für Produkte und Dienstleistungen

Der dritte Teil des VSchG setzt die Richtlinien über irreführende und vergleichende Werbung¹¹² um. Da die verbraucherbezogenen Bestimmungen der Richtlinie über irreführende Werbung von der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken aufgenommen sind, trägt der dritte Teil des Gesetzesentwurfs den neuen Titel "Unlautere Geschäftspraktiken". Wenn jemand die Werbung für Produkte oder Dienstleistungen "im Rahmen seines Berufs- oder Geschäftstätigkeit zum Zweck der Anpreisung eines Produktes oder einer Dienstleistung macht", sind die Bestimmungen dieses Teils auf ihn anwendbar (Art. 89 Abs. 1 VSchG). Die Werbung, die täuscht oder zu täuschen geeignet ist und auf das Konsumverhalten der Personen, an die sie gerichtet ist, wahrscheinlich Einfluss hat und damit auch Konkurrenten am Markt schädigt oder möglicherweise schädigen könnte, ist irreführend (Art. 89 Abs. 2 u. 3 VSchG). Die Werbung, die zum Zweck der Produkt-

¹¹² RL 84/450/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung, ABl L 250, geändert durch die RL 97/55/EG, ABl 290.

oder Dienstleistungsanpreisung in/direkt auf ein Produkt oder eine Dienstleistung der Konkurrenz gerichtet ist, ist vergleichend (Art. 89 Abs. 4 VSchG). Während die irreführende Werbung verboten ist (Art. 90 Abs. 1 VSchG), ist die vergleichende Werbung unter Erfüllung gesetzlicher Voraussetzungen aus Art. 92 Abs. 1 VSchG zulässig. Gemäß Art. 93-95 VSchG sind die Personen, die ein gerechtfertigtes Interesse haben, berechtigt die Unterlassung von unlauterer Werbung vom Gericht zu verlangen. Gegen die Bestimmungen dieses Hauptstücks wurde in der Praxis immer wieder verstoßen.

2.4.2.4. *Unlautere Geschäftspraktiken*

Mit Einführung des neuen Dritten Teils wurde die bisher nicht umgesetzte Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken¹¹³ wörtlich in den Gesetzesentwurf umgesetzt. Der Teil besteht aus vier Hauptstücken: 1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 106-108), 2. Irreführende Geschäftspraktiken (Art. 109-111), 3. Aggressive Geschäftspraxis (Art. 112-114), und 4. Vergleichende Werbung (Art. 115-119). Im Zusammenhang damit sind bestimmte Richtlinienbegriffe wie z.B. Produkt, Geschäftspraxis, wesentliche Beeinflussung des wirtschaftlichen Verhaltens der Verbraucher usw. im Art. 3 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs definiert. Der Art. 106 Gesetzesentwurf regelt den Anwendungsbereich und schreibt vor, dass diese Bestimmungen auf unlautere Geschäftspraktiken des Händlers i.H.a. einem Verbraucher anzuwenden sind, die während und nach Abschluss eines auf ein Produkt bezogenen Handelsgeschäfts ausgeübt werden. Gemäß Art. 108 Abs. 1 Gesetzesentwurf ist eine Geschäftspraktik unlauter, "wenn sie den Erfordernissen der beruflichen Sorgfaltspflicht widerspricht und sie in Bezug auf das jeweilige Produkt das wirtschaftliche Verhalten des Durchschnittsverbrauchers, den sie erreicht oder an den sie sich richtet oder des durchschnittlichen Mitglieds einer Gruppe von Verbrauchern, wenn sich eine Geschäftspraxis an eine bestimmte Gruppe von Verbrauchern wendet, wesentlich beeinflusst oder dazu geeignet ist, es wesentlich zu beeinflussen". Deren Verbot ist in Art. 107 Gesetzesentwurf vorgeschrieben. Ferner bestimmt der Art. 108 Abs. 4 Gesetzesentwurf insbesondere die Geschäftspraktiken als unlauter, die irreführend oder aggressiv sind.

Das zweite Hauptstück über irreführende Geschäftspraktiken übernimmt die Begriffbestimmungen der Richtlinie wörtlich. Gemäß Art. 109 Abs. 1 Gesetzesentwurf gilt eine Geschäftspraxis als irreführend, "wenn sie falsche Angaben enthält und somit unwahr ist oder wenn sie in irgendeiner Weise, einschließlich sämtlicher Umstände ihrer Präsentation, selbst mit sachlich richtigen Angaben den Durchschnittsverbraucher in Bezug auf im Abs. 2 aufgeführten Umstände täuscht oder ihn zu täuschen geeignet ist und ihn in jedem Fall tatsächlich oder voraussichtlich zu einer geschäftlichen Entscheidung veranlasst, die er ansonsten nicht getroffen hätte". Während der Art. 110 Gesetzesentwurf die irrefüh-

¹¹³ RL des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der RL 84/450/EWG, 97/7/EG und 98/27/EG.

renden Unterlassungen aufführt, übernimmt der Art. 111 die sog. schwarze Liste der Geschäftspraktiken, die unter allen Umständen als unlauter gelten, aus dem Richtlinienanhang.

Dasselbe gilt für das Dritte Hauptstück. Der Art. 112 Gesetzesentwurf bestimmt die aggressive Geschäftspraxis als Praxis die “im konkreten Fall unter Berücksichtigung aller tatsächlichen Umstände die Entscheidungs- oder Verhaltensfreiheit des Durchschnittsverbrauchers in Bezug auf das Produkt durch Belästigung, Nötigung, einschließlich der Anwendung körperlicher Gewalt, oder durch unzulässige Beeinflussung tatsächlich oder voraussichtlich erheblich beeinträchtigt und dieser dadurch tatsächlich oder voraussichtlich dazu veranlasst wird, eine geschäftliche Entscheidung zu treffen, die er andernfalls nicht getroffen hätte”. Weiterhin sind im Art. 113 die Belästigung, Nötigung und unzulässige Beeinflussung und im Art. 114 die Beispiele solches Verhaltens geregelt.

Das vierte Hauptstück, das die vergleichende Werbung regelt, ist im Grundsatz unverändert geblieben.¹¹⁴ Die einzige Änderung bezüglich der Bestimmung über Antrag auf Einstellung oder Verbot von unerlaubter vergleichender Werbung betrifft den sog. “court versus administrative procedure” Grundsatz. Gem. Art. 117 Gesetzesentwurf sind “die Personen mit gerechtfertigtem Interesse” berechtigt das Verbot von vergleichender Werbung vom “Staatsinspektorat oder anderer zuständiger Behörde” zu verlangen, während sie dies zuvor nur vom Gericht verlangen konnten.

Die Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken hat dem kroatischen Gesetzgeber viele Sorgen bereitet. Erstens ist sie keine Mindestrichtlinie, was eine Neuigkeit in der Umsetzungsvorgehensweise darstellt. Weil die Umsetzungsfrist bis 12. Dezember 2007 läuft, wurde sie bisher von keinem EU Mitgliedstaat umgesetzt, was den kroatischen Gesetzgeber ohne jene Vorlage lässt. Da diese Richtlinie vom Mindestharmonisierungsprinzip abweicht, lässt sie den Mitgliedstaaten keine Möglichkeit zum Erlass strengerer nationaler Vorschriften. Zweitens geht es hier um eine Detailrichtlinie, deren Bestimmungen wörtlich in den Gesetzesentwurf übernommen wurden. Leider sind die Abgeordneten des kroatischen Parlaments mit der Tendenz der Detail-Harmonisierung noch nicht zu Recht gekommen. Dies war der Hauptgrund für die Ablehnung des Gesetzesentwurfs in erster Lesung des gesetzgebenden Verfahrens. Die meisten rügen genau den dritten Teil des Gesetzesentwurfs als unverständlich und fordern weitere Änderungen. Eines der Hauptargumente besagt, dass der Wortlaut des dritten Teils den kroatischen Rechtsbegriffen nicht angepasst wurde. Obwohl der Wortlaut des dritten Teils wegen mangelhafter Übersetzung manchmal nicht dem Geist kroatischer Sprache entspricht, ist er jedoch weit davon entfernt unverständlich zu sein. Vielmehr ist die wichtigste Voraussetzung, nämlich eine vollständige Umsetzung der Richtlinie in den Gesetzesentwurf, erfüllt.

¹¹⁴ Siehe oben, S. 27.

2.4.2.4. Träger des Verbraucherschutzes

Der vierte Teil des VSchG ist in folgende Hauptstücke gegliedert: 1. Nationales Verbraucherschutzprogramm (Art. 96–100), 2. Verbraucherschutzvereine (Art. 101–103), 3. Verbrauchererziehung (Art. 104). Der Gesetzesentwurf hat im Wesentlichen die gleiche Struktur beibehalten: 1. Nationales Verbraucherschutzprogramm (Art. 120), 2. Träger des Verbraucherschutzes (Art. 121–127), 3. Information und Erziehung der Verbraucher (Art. 128).

Im ersten Hauptstück sieht der Art. 96 Abs. 1 VSchG die Verpflichtung für den kroatischen Sabor vor, jede zwei Jahre auf Vorschlag der Regierung ein Nationales Verbraucherschutzprogramm zu erlassen. Der Gesetzesentwurf verlängert diese Frist auf vier Jahre (Art. 120 Abs. 2).¹¹⁵ Ob die Verlängerung tatsächlich der Dynamik der Entwicklung des europäischen Verbraucherrechts entspricht ist fraglich. Einmal jährlich berichtet die Regierung dem kroatischen Sabor über die Verwirklichung des Programms.

Die Umsetzung der Verbraucherpolitik liegt gemäß Art. 96 Abs. 4 VSchG in der Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums, während der Gesetzesentwurf diese Aufgabe dem "zuständigen Ministerium" erteilt (Art 120 Abs. 4). Der Art. 99 VSchG, bzw. der Art. 122 Gesetzesentwurf regelt die Zusammensetzung und Funktionen des Rates für Verbraucherschutz, der als beratendes Organ des Wirtschaftsministers tätig ist. Ihm gehört die wesentliche Mitarbeitungsrolle bei der Ausarbeitung des Nationalen Programms und des jährlichen Berichtsentwurfs über Umsetzung des Nationalen Programms.¹¹⁶

Der Gesetzesentwurf führt den neuen Art. 121 ein, der die Träger des Verbraucherschutzes ausdrücklich bestimmt: kroatischer Sabor, Regierung der Republik Kroatien, für den Verbraucherschutz zuständiges Ministerium, Staatsinspektorat und andere zuständigen Inspektionen, Rat für Verbraucherschutz, Räte der Gemeinden bzw. Städte und die Versammlung der Stadt Zagreb, Kroatische Wirtschaftskammer, Kroatische Gewerbekammer, Kroatischer Arbeitgeberverband, andere öffentlichen Anstalten, die für den Verbraucherschutz zuständig sind und schließlich die Verbraucherschutzvereine. Ferner soll der neu eingeführte Art. 123 Gesetzesentwurf erwähnt werden, der die Organe lokaler und regionaler Selbstverwaltung verpflichtet, auf ihrem Zuständigkeitsgebiet den Verbraucherschutz und die Tätigkeiten der Verbraucherschutzvereine systematisch zu fördern.

Die Gründung und Aufgaben der Verbraucherschutzvereine und deren Verbände sind im Hauptstück 2 geregelt. Diese Bestimmungen spielen eine wichti-

¹¹⁵ Mit dem Beschluss des Verbraucherrates vom 19. Dezember 2006 wurde der Vorschlag für die Zusammensetzung einer Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Nationalen Verbraucherschutzprogramms für den Zeitraum von 2007-2010 angenommen.

¹¹⁶ Beschluss der Regierung (NN 68/04, 154/94); Ein Drittel seiner Mitglieder stammt aus Verbraucherschutzvereinen. Der Rat wird aus Repräsentanten zuständiger Organe der staatlichen Verwaltung, der Verbraucherschutzvereine, der Kroatischen Wirtschaftskammer, der Kroatischen Arbeitgebervereinigung, der Kroatischen Gewerbekammer und angesehener Experten im Bereich des Verbraucherschutzes zusammengesetzt.

ge Rolle, da die Verbraucher in Kroatien in 23 Verbraucherschutzvereinen organisiert sind. Zum Zweck einer organisierten Hilfe haben die Verbraucherschutzvereine sogar vier Beratungsstellen für Verbraucher eingerichtet. Die Verbraucherschutzvereine arbeiten ständig an der Verbesserung des Verbraucherbewußtseins und dessen Bildung, bieten geschädigten Verbrauchern im Auftritt gegen den Händler Hilfe an, sind zu der Einbringung von Verbandsklagen berechtigt usw. Der Gesetzesentwurf regelt die Gründung von Verbraucherschutzvereinen nicht mehr in einem besonderen Hauptstück. Die Bestimmungen über den Verband von Verbraucherschutzvereinen wurden gelöscht. Die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers, nur einen einzigen Verband der Verbraucherschutzvereine in der Republik Kroatien einzurichten, scheiterte. Einerseits kann anhand der VSchG Bestimmungen die Gefahr vor der Gründung konkurrierenden Verbände der Verbraucherschutzvereine nicht beseitigt werden, andererseits verletzt diese Idee des Gesetzgebers, die in der kroatischen Verfassung gewährleistetete "Freiheit auf Vereinigung". Der Gesetzesentwurf führt einen besonderen Art. 127 über Gründung und Tätigkeiten der Beratungsstellen ein. Die wichtigsten Änderungen betreffen die Einführung von Bestimmungen über Finanzierung der Tätigkeiten der Vereine und Beratungsstellen. Die Finanzmittel werden nach Durchführung eines öffentlichen Auftrags von dem für den Verbraucherschutz zuständigen Minister bestimmten Verbraucherschutzvereinen erteilt (Art. 126 Gesetzesentwurf). Die Finanzmittel für die Beratungsstellen sind gem. Art. 127 Abs. 4 Gesetzesentwurf im Staatshaushalt vorzusehen und seitens der Organe lokaler und regionaler Selbstverwaltung zu erteilen.

Das Hauptstück 3 befasst sich mit der Verbraucherbildung in schulischen Bildungsprogrammen der Grund- und Mittelschulen, die die grundsätzlichen Informationen über Rechte und Pflichten der Verbraucher beinhalten müssen. Der Gesetzesentwurf fügt noch zwei Absätze hinzu, die die Informierung und Erziehung der Verbraucher in allgemeinen betreffen. Entsprechend wurde der Titel dieses Hauptstücks verändert (Art. 128 Gesetzesentwurf). Im Zusammenhang damit soll die Entscheidung der Regierung vom 2. Februar 2007 erwähnt werden, die das Jahr 2007 zum "Jahr der Verbraucherausbildung in Kroatien" erklärte.

2.4.3.5. Schutz der Verbraucherrechte

Die Unterlassungsklagenrichtlinie¹¹⁷ wurde durch Bestimmungen des neuen fünften Teils des Gesetzesentwurfs umgesetzt. Der fünfte Teil des Gesetzesentwurfs besteht aus zwei Hauptstücken: 1. Außergerichtliche Beilegung der Verbraucherstreitigkeiten (Art. 129), 2. Kollektiver Schutz von Verbraucherinteressen (Art. 130-140).

¹¹⁷ RL 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, Abl. EG 1998 L 166, S. 51.

2.4.3.5.1. Außergerichtliche Beilegung der Verbraucherstreitigkeiten

Das Hauptstück 1 umsetzt die Empfehlung der Kommission über die Grundsätze für an der einvernehmliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen.¹¹⁸ Der Art. 129 Abs. 1 Gesetzesentwurf ermöglicht den Verbrauchern den Händler bei den Honorierenden Gerichten der Kroatischen Wirtschafts- oder der Kroatischen Gewerbekammer wegen Verletzung der beruflichen Sorgfaltspflicht anzuzeigen. Als problematisch erwies sich der Abs. 2 Art. 129 Gesetzesentwurf gem. dem die Verfahrenssatzung auf gemeinsamen Vorschlag der Kroatischen Wirtschafts- und Kroatischen Gewerbekammer der für den Verbraucherschutz zuständige Minister erlässt. Diese Satzung sollte unter anderem das Ernennungsverfahren von Richtern regeln, die die Verbraucherstreitigkeiten außergerichtlich beilegen werden. Da die beiden Kammern als völlig unabhängige Behörde tätig sind, fordern sie die Änderung des Abs. 2 Art. 129 Gesetzesentwurf. Der Grund dafür liegt in dem Eingriff des zuständigen Ministers in den Erlass der Verfahrenssatzung, wodurch deren Unabhängigkeit verdrängt wird.

2.4.3.5.2. Kollektiver Schutz von Verbraucherinteressen

Das Hauptstück 2 sollte den kollektiven Schutz von Verbraucherinteressen an einer Stelle im Gesetzesentwurf regeln. Die wichtigste Änderung betrifft die wesentliche Ausdehnung der Anzahl von Fällen, in denen eine "Verbandsklage" erhoben werden kann. Derzeit sieht das VSchG nur drei Arten von Klagen vor, die die Verbraucherschutzvereine vor dem zuständigen Gericht erheben können und mit denen sie vom Gericht verlangen können: 1) dass es einem bestimmten Händler oder Betreiber einer Fernkommunikationstechnik die Einstellung der Geschäftspraxis auferlegt, die die Bestimmungen des VSchG über Vertragsabschlüsse im Fernabsatz verletzt; 2) dass es einem bestimmten Händler, einer Gruppe von Händlern aus demselben Wirtschaftszweig oder ihren Interessensvertretungen den Gebrauch von missbräuchlichen Vertragsklauseln in vorformulierten Standardverträgen verbietet; 3) dass es die Unterlassung von irreführender bzw. missbräuchlicher vergleichender Werbung auferlegt, oder dass es die Veröffentlichung von noch nicht veröffentlichter, irreführender bzw. missbräuchlicher vergleichender Werbung verbietet. Der Gesetzesentwurf sieht im Art. 130 die Möglichkeit einer Klageerhebung auf Einstellung der Verhaltensweise, die den Bestimmungen der Art. 29 - 94 und Art. 106 - 119 des VSchG, und den Bestimmungen der Art. 400 - 437 und Art. 881 - 903 des SchuldG widerspricht,¹¹⁹ bzw. sieht der Gesetzesentwurf die

¹¹⁸ Empfehlung 2001/310/EG der Kommission vom 04. April 2001 über die Grundsätze für an der einvernehmliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen, KOM (2001) Abl. L 109/56.

¹¹⁹ Der Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit einer Verbandsklage bei Verletzung des SchuldG Bestimmungen über: 1) Haftung für Sachmängel bei einem Kaufvertrag, Garantie für das ordnungsgemäße Funktionieren der verkauften Sache, Haftung für Rechtsmängel bei einem Kaufvertrag; 2) Pauschalreisen.

Möglichkeit einer Verbandsklage bei Verletzung der VSchG Bestimmungen vor über: 1) Verträge, die außerhalb der Geschäftsräume des Händlers geschlossen wurden; 2) Vertragsabschlüsse im Fernabsatz; 3) Verbrauchervertrag über Finanzdienstleistungen im Fernabsatz; 4) Verbraucherdarlehen; 5) Teilnutzungsrechte an Immobilien; 6) Unlautere Geschäftspraktiken. Allerdings ist es nicht klar, warum der Gesetzgeber die Bestimmungen über “Missbräuchliche Bestimmungen in Verbraucherverträgen” (Art. 94 – 106) nicht an diesem Ort umfasste. Der Wortlaut des Art. 102, der die Möglichkeit einer Verbandsklage beim Gebrauch von missbräuchlichen Vertragsklauseln in vorformulierten Standardverträgen vorsieht, entspricht völlig dem Wortlaut des Art. 130. Der Art. 130 Abs. 2 Gesetzesentwurf sieht ferner die Möglichkeit einer Verbandsklage gegen einen bestimmten Händler, eine Gruppe von Händlern aus demselben Wirtschaftszweig oder ihren Interessensvertretungen, die gegen die erwähnten Bestimmungen verstoßen oder eine rechtswidrige Verhaltensweise fördern und gegen Autoren der Regeln für die Vorgehensweise der Händler, die den Gebrauch der unlauteren Geschäftspraxis promovieren vor.

Während bisher nur die Verbraucherschutzvereine als “berechtigten Personen” das Verfahren auf kollektiven Schutz von Verbraucherinteressen einleiten konnten, wurde dieses Recht im Art. 131 Gesetzesentwurf auch auf staatliche für den Verbraucherschutz zuständige Behörden (z.B. Staatsinspektorat) und auf Kammern- und Händlerinteressenvereine ausgedehnt.¹²⁰ Im Hinblick darauf ist der Begriff “Verbandsklage” nicht mehr geeignet, da die Verbraucherschutzvereine nicht als einzige zur Klageerhebung berechtigt sind.

Eine wichtige Änderung betrifft die Einführung des sog. “court versus administrative procedure” Grundsatzes, gem. dem der Schutz nicht nur vom Gericht sondern auch vom “Staatsinspektorat oder einer anderen zuständigen Behörde” verlangt werden kann. Gemäß Art. 130 Gesetzesentwurf kann jede “berechtigte Person” dem “Staatsinspektorat oder einer anderen zuständigen Behörde” die Einleitung des Verfahrens, das gesetzwidriges Verhalten verbieten wird, vorschlagen, und zwar unabhängig davon ob solches Verhalten die Rechte und Interesse der Verbraucher in Kroatien oder anderen EU Mitgliedstaat betrifft. Ferner ermöglicht der Art. 131 Abs. 4 Gesetzesentwurf den aus EU Mitgliedstaaten auf kollektive Verbraucherschutz berechtigten Personen, gegen einen oder mehrere in Kroatien ansässigen Händler mit der Verbandsklage vorzugehen, wenn ihre unlautere Vorgehensweise die Rechte der Verbraucher in den EU Mitgliedstaaten verletzt. Die Umsetzung der Unterlassungsklagerichtlinie hat das Institut der “Verbandsklage” durch ein bisher fehlendes internationales Element ergänzt.

Der Art. 139 Gesetzesentwurf schreibt vor, dass der Verbraucher unabhängig von der Verfahrenseinleitung gem. Art. 130 Gesetzesentwurf weiterhin das Recht hat, vor dem zuständigen Gericht das Verfahren auf Schadenersatz oder auf Nichtigerklärung des Vertrages einzuleiten. Auf diese Weise wird dem Verbraucher ermöglicht andere außer der in der VSchG vorgesehene Leistungsurtei-

¹²⁰ Gem. Art. 131 Abs. 2 Gesetzesentwurf werden die berechtigten Personen in einer Verordnung der Regierung genau bestimmt.

le zu ersuchen. Allerdings wird der Schutz der Verbraucher in diesem Fall, durch die unmittelbare Einleitung des Verfahrens gegen Personen, die seine Rechte beeinträchtigen, *in concreto* verwirklicht.

2.4.2.5. Staatsinspektors-Kontrolle, Strafbestimmungen, Übergangs- und Schlussbestimmungen

Durch Bestimmungen des fünften Teils des VSchG, bzw. sechsten Teils des Gesetzesentwurfs, wurde die Kontrolle über die Vollziehung der Gesetzesbestimmungen dem Staatsinspektorat und weiteren zuständigen Inspektoren verliehen (Art. 105 VSchG, bzw. Art. 141 Gesetzesentwurf). Der Gesetzesentwurf dehnt deren unzureichende Befugnisse bedeutsam aus (Art. 106-107 VSchG), weitet die Handlungsermächtigung der Kontrollorgane aus und vergrößert die Anzahl potentieller Verstöße (Art. 141-142). Die Strafbestimmungen des sechsten Teils des VSchG wurden im Gesetzesentwurf rigoroser bzw. die Verstöße mit höheren Strafen angedroht (Art. 143-146 Gesetzesentwurf). Der siebte Teil des VSchG, bzw. der achte Teil des Gesetzesentwurfs regelt die Übergangs- und Schlussbestimmungen.

3. Schlussfolgerung

Dem Interesse Europäischer Gemeinschaften an der Angleichung der Verbraucherschutzrechte stehen die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten an der Wahrung eigener traditionellen Vertragsrechte entgegen. Einerseits griffen die Verbraucherrichtlinien in das Vertragsrecht und andererseits in den speziellen Privatrechtsbereich der Mitgliedstaaten ein. Die Lösungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einordnung der Verbraucherrichtlinien in das nationale Rechtssystem sind uneinheitlich. In den meisten Fällen gingen die Verbraucherrichtlinien nicht in bürgerliche Gesetzbücher, sondern in besondere Verbraucherschutzgesetze ein.

Angesichts seiner Verpflichtung zur Übernahme des verbraucherrechtlichen *acquis* erließ das Beitrittsland Kroatien im Jahr 2003 ein spezielles Verbraucherschutzgesetz (VSchG). Obwohl die meisten Verbraucherrichtlinien in dem VSchG umgesetzt wurden, integrierte der kroatische Gesetzgeber die Pauschalreise-, Verbrauchergüterkauf- und Produkthaftungsrichtlinie im Jahr 2005 überschießend in das Gesetz über die Schuldverhältnisse (SchuldG). Allerdings wurde die Rechtsangleichung an das EG Verbraucherrecht nur teilweise realisiert. Gemäß der im screenig Verfahren übernommenen Verpflichtung wurde im Dezember 2006 der Entwurf eines neuen VSchG (Gesetzesentwurf) ausgearbeitet. Obwohl der Gesetzesentwurf eine weitere Rechtsangleichung an das EG Verbraucherrecht schafft, sollte er bestimmten terminologischen und inhaltlichen Verbesserungen unterworfen werden. Allerdings ist der Zeitpunkt zu dem der neue Gesetzesentwurf ausgearbeitet wurde nicht der richtige, da in näherer Zukunft die Änderungen europäischer Verbraucherschutzlegislative zu erwarten sind.¹²¹ Das Hauptziel der derzeit laufenden Überprüfung gemeinschaftlichen

¹²¹ Siehe oben, S. 12 f.

Besitzstandes im Verbraucherschutz liegt in der Notwendigkeit der Rationalisierung, Vereinfachung, Abklärung und Modernisierung bezüglicher Legislative. Die Ergebnisse dieser dynamischen Entwicklung werden sich folglich auf kroatisches Verbraucherschutzrecht auswirken. Daher wäre es vernünftiger und ökonomisch vorteilhafter mit dem Erlass des neuen VSchG noch eine Weile zu warten. Auf diese Weise könnte der kroatische Gesetzgeber auch mehr Zeit für die Ausarbeitung dieses anspruchsvollen Gesetzeswerks gewinnen.

Das EG Verbraucherrecht ist durch zahlreiche Probleme gekennzeichnet. Die uneinheitlichen Bedingungen für die Wahrnehmung der durch die Richtlinien eingeräumten Verbraucherrechte führen zu unterschiedlichen Verbraucherschutzniveaus in den Mitgliedstaaten. Weitere Divergenzen folgen aus dem Mindestharmonisierungsprinzip, das es den Mitgliedstaaten frei lässt "strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen". Die Uneinheitlichkeiten und sektorale Regulierung führten schließlich zu den Binnenmarkthemmnissen. In Anlehnung an die neuesten Tendenzen der Überprüfung des *acquis* im Bereich des Verbraucherschutzes sind die Lösungsmöglichkeiten in der Beseitigung dieser Unterschiede zu suchen. In allen Verbraucherrichtlinien sind die bestimmten Begriffe und Schutzinstrumente gemeinsam, die zuerst vereinheitlicht und danach unter das gemeinsame Dach eines horizontalen Instruments zusammengefasst werden sollten. Auf diese Weise könnte ein allgemeines Instrument geschaffen werden, das die grundsätzlichen Regeln beinhaltet würde, die auf alle relevante Verbraucherrichtlinien anwendbar wären.¹²² Allerdings sollte die Möglichkeit einer vollen Harmonisierung, in den Bereichen wo das Mindestharmonisierungsprinzip die Handelsbarrieren verursachte, nicht außer Acht gelassen werden. Solche Lösung sollte insbesondere in Bezug auf die Informationspflicht- und Rücktrittsrechte in Betracht kommen. Da die verbraucherrechtliche Angleichung im Endergebnis den Binnenmarktaustausch erleichtern soll, spricht diese Logik eher gegen eine Mindest- und für eine Vollharmonisierung.

Die künftige Entwicklung des EG Verbraucherrechts liegt daher in der materiellen "Harmonisierung der Harmonisierung"¹²³ der Verbraucherrichtlinien. Die ersten Schritte hat die Kommission mit dem Projekt "Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz" vorgenommen. Derzeit dauert das Konsultationsverfahren über die im Grünbuch der Kommission¹²⁴ vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten bzw. Optionen für die Zukunft der Verbraucherschutzlegislative an.

Schließlich soll festgestellt werden, dass das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und seine volle Verwirklichung nur mittels voller Harmonisierung des Verbraucherrechts erreicht werden kann. Fraglich ist es jedoch, ob die Zeit für die Erfüllung dieser anspruchsvollen Aufgabe schon reif genug ist.

¹²² Siehe oben, S 12.

¹²³ Pöttler, Gerhard, op. cit., S. 275 f.

¹²⁴ Grünbuch zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz KOM (2006) 744 final.

Literatura

- Arndt, Hans-Wolfgang*, Europarecht, 7. Auflage, Heidelberg 2004
- Baretić, Marko*, Implementacija prava Europske zajednice o zaštiti potrošača u hrvatsko pravo, Pravo u gospodarstvu Nr. 4, 2003, S. 223 ff.
- Brčić Stipčević, Vesna*, Iskustva u primjeni Zakona o zaštiti potrošača – je li potrošač dovoljno zaštićen?, in: *Tomljenović, Vesna/Čulinović Herc, Edita*, op. cit., S. 67 ff.
- Callies, Christian*, Nach dem “Tabakwerbung-Urteil” des EuGH: Binnenmarkt und gemeinschaftsrechtliche Kompetenzverfassung im neuen Licht, Jura, Heft 5/2001, S. 311 ff.
- Craig, Paul/de Burca, Grainne*, EU Law, 3. Auflage, Oxford 2002
- Čapeta, Tamara*, Zaštita potrošača – pravni aspekti, <http://www.mei.hr/download/2002/09/05/>
- Dika/Pogarčić*, Obveze trgovca u sustavu zaštite potrošača, 2003/8
- Drexl, Josef*, Community Legislation Continued: Complete Harmonisation, Framework Legislation or Non – Binding Measures – Alternative Approaches to European Contract Law, Consumer Protection and Unfair Trade Practices?, EBLR, 2002, S. 557 ff.
- Gavella, Nikola/Alinčić, Mira/Hrabar, Dubravka/Gliha, Igor/Josipović, Tatjana/Korać, Aleksandra/Baretić, Marko/Nikšić, Saša*, Europsko privatno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2002
- Grabitz/Hilf*, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Beck, Bd. II, Vor A 2 Rdnr. 20, München, 1998
- Hakenberg, Waltraud*, Vorabentscheidungsverfahren und europäisches Privatrecht, RabelsZ, 2002, S. 367 ff.
- Hakenberg, Waltraud*, Tabelle Rechtsprechung des EuGH zu zivilrechts-harmonisierenden Richtlinien (Stand 11/2004)
- Hakenberg, Waltraud/Seyr, Sibylle*, Gemeinschaftsrecht und Privatrecht – Zur Rechtsprechung des EuGH im Jahre 2003, ZEuP 2004, 986 ff.
- Heiderhoff, Bettina*, Gemeinschaftsprivatrecht, Sellier. European Law Publishers, 2005
- Jann, Peter*, Notwendigkeiten und Grenzen der Rechtsvereinheitlichung in Europa, Veröffentlichungen des österreichischen Juristentages 2004
- Joerges*, Desintegrative Folgen legislativer Harmonisierung: ein komplexes Problem und ein unscheinbares Exempel, in: *Schulte-Nölke Hans/Schulze Reiner*, Europäische Rechtsangleichung und nationale Privatrechte, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, S. 205 ff.
- Kemper, Rainer*, Verbraucherschutzinstrumente, Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 1994
- Kraus, Dieter*, Zur verbraucherrechtliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Rahmen des Europäischen Privatrechts, in: *Schulze, Reiner/Ebers, Martin/Grigoleit, Hans Christoph*, Informationspflichten und Vertragsschluss im Acquis communautaire, Mohr Siebeck, Tübingen 2003, S. 29 ff.
- Ledić, Dragutin*, Pravo zaštite potrošača – nova grana hrvatskog prava, in: *Tomljenović, Vesna/Čulinović Herc, Edita*, Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu, Rijeka, 2005, S. 1 ff.
- Lukačević Stipčević, Željka*, Novosti o zaštiti potrošača u hrvatskom pravu tumačenja Zakona o zaštiti potrošača, in: *Tomljenović, Vesna/Čulinović Herc, Edita*, Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu, Rijeka, 2005, S. 37 ff.

- Lurger, Brigitta/Augenhofer, Susanne, Österreichisches und Europäisches Konsumentenschutzrecht, Springer Verlag, Wien, New York, 2005
- Müller-Graff, Peter Christian, EC Directives as a Means of Private Law Unification, in: Hartkamp, Arthur/Hesseling, Martijn/Hondius, Ewoud/Joustra, Carla/du Perron, Edgar/Veldman, Muriel, Towards a European Civil Code, Kluwer Law International, 2004, S. 101.
- Müller, Markus, Gefahren einer optionalen europäischen Vertragsordnung, EuZW 22/2003, S. 683 ff.
- Pfeiffer, Thomas, Der Verbraucherbegriff als zentrales Merkmal im europäischen Privatrecht, in: Schulte-Nölke Hans/Schulze Reiner, Europäische Rechtsangleichung und nationale Privatrechte, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, S. 21 ff.
- Pošćić, Ana, Zaštita potrošača u kontekstu slobode kretanja robe, in: Tomljenović, Vesna/Čulinović Herc, Edita, in: Tomljenović, Vesna/Čulinović Herc, Edita, Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu, Rijeka, 2005, S. 385 ff.
- Pöttler, Gerhard, Vergleichende Verbraucherschutzrichtlinienumsetzung in europäischen Mitgliedstaaten, Peter Lang Verlag, Wien
- Remien Oliver, Verwirrspiele und Klärungsversuche in Sachen Europäisches Privatrecht, in: Furrer, Andreas, Europäisches Privatrecht im wissenschaftlichen Diskurs, Stämpfli Verlag AG Bern, 2006, S. 125 ff.
- Roth, Wulf-Henning, Berechtigte Verbrauchererwartungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Schulte-Nölke Hans/Schulze Reiner, Europäische Rechtsangleichung und nationale Privatrechte, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, S. 45 ff.
- Rösler, Hannes, Europäisches Konsumentenvertragsrecht, Verlag C.H. Beck, München 2004
- Scherak, Bernd, Die Neuordnung des Verbraucherschutzrechtes in Kroatien (Diplomarbeit), Graz, 2005
- Skouris, Vassilios, Rechtswirkungen von nicht umgesetzten EG – Richtlinien und EU – Rahmenbeschlüssen gegenüber Privaten – neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung des EuGH, ZeuS, Heft 4/2005, S. 463 ff.
- Staudenmayer, Dirk, Der Aktionsplan der EG – Kommission zum Europäischen Vertragsrecht, EuZW 6/2003, S. 165 ff.
- Staudenmayer, Dirk, Die Richtlinien des verbraucherprivatrechts – Bausteine für ein europäisches Privatrecht, in: Schulte-Nölke Hans/Schulze Reiner, Europäische Rechtsangleichung und nationale Privatrechte, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, S. 70 ff.
- Staudenmayer, Dirk, Europäisches Verbraucherschutzrecht – Stand und Perspektiven, RIW 1999, Heft 10, S. 733 ff.
- Šarčević, Petar, Standard Forms and General Conditions, in: Essays in Private International Law and Comparative Law, Rijeka, 2004, S. 261 ff.
- Taschner, H.C., Artikel 94 (Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften), in: Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 2, 6. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, S. 1370 f.
- Vekas, Lajos, EU – Gemeinschaftsprivatrecht und nationale Kodifikation, Schriftenreihe des Europa Institutes Budapest, Band 19:43 – 51.

Vukadin, Ugovor o potrošačkom zajmu, Hrvatska pravna revija, 2004, 14 f.

Weatherill, Stephen, The Commission's Options for Developing EC Consumer Protection and Contract Law: Assessing the Constitutional Basis, EBLR, 2002, S. 497 ff.

Zypries, Brigitte, "Das Aktionsplan für ein kohärenteres europäisches Vertragsrecht" der Kommission – oder: Was ist zu tun im Europäischen Vertragsrecht?, ZEuP, Heft 2, 2004, S. 225 ff.

Summary

LEGAL HARMONIZATION OF EUROPEAN CONSUMER PROTECTION LAW WITH SPECIAL EMPHASIS ON CONSUMER PROTECTION LAW IN THE REPUBLIC OF CROATIA

From the very beginning of consumer protection policy development in the early 1970's until present days numerous legal regulations have been adopted both on the EC level, and within individual member states. Legal harmonization of member state legislation was carried out through adoption of many directives, most of which applicable to contractual consumer protection law. This two-tier legal activity represents compromise between the EC aspiration for material legal unification on one side, and respect of tradition and codification of private law in the member states on the other side. However, it must be noted that such an approach of the European legislator to harmonization of this field of law led to creation of quite inconsistent group of consumer directives. Therefore criticism goes primarily to their unsystematic and fragmentary character. Special attention has been given to the newest challenges to harmonization of European consumer protection law and to the lately very acute dispute over "minimal versus maximal harmonization" approach. The need of harmonization of the relatively young Croatian consumer protection law with the European *acquis* in this field is based on obligations derived from the Stabilization and Accession Agreement (SAA) and pre-accession negotiations between the Republic of Croatia and the EU. Since the result of the so-called screening procedure related to obligations included in Article 74 of the SAA demonstrated unsatisfactory level of legal harmonization, in December 2006 a new Draft Law on Consumer Protection (LCP) has been prepared and enacted on July 30th, 2007, replacing the old LCP of June 10th, 2003. Whether adoption of the new LCP will result in improvement of consumer protection in Croatia, remains to be seen.

Key words: *European consumer protection law, legal harmonization, Republic of Croatia, Draft Law on Consumer Protection, Law on Consumer Protection.*

Zusammenfassung

DIE ANGLEICHUNG DES VERBRAUCHERSCHUTZRECHTS IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DES VERBRAUCHERSCHUTZRECHTES IN DER REPUBLIK KROATIEN

Seit erster Schritte der Entwicklung der Verbraucherpolitik in Europa in den 70er Jahren wurde bis heutzutage eine unüberschaubare Fülle von Rechtsvorschriften erlassen, sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch in den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Rechtsangleichung der mitgliedstaatlichen Regelungen vollzieht sich bislang durch den Erlass zahlreicher Richtlinien, die vor allem dem Verbrauchervertragrecht gewidmet sind. Dieses zweistufige Rechtsinstrument sollte ein Kompromiss zwischen gemeinschaftlichem Bestreben nach Etablierung materiellrechtlich gleichwertigen Verbraucherrechts in der Mitgliedstaaten und Respekt mitgliedstaatlicher Privatrechtstraditionen und –kodifikationen erreichen. Allerdings mangelte die bisherige Methode europäischer Rechtsangleichung im Verbraucherrecht an einer systematischen Gesamtkonzeption des Gemeinschaftsgesetzgebers, was zu einer inkonsistenten Palette von Verbraucherrichtlinien führte. Kritisiert wird vor allem punktuelle und fragmentarische Charakter der europäischen Verbraucherrichtlinien. Besondere Aufmerksamkeit wird den neuesten Herausforderungen in der Rechtsangleichung des EG Verbraucherrechts und letztlich sehr aktuellem Streit “Mindest- versus Maximalharmonisierung“ gewidmet. Die Notwendigkeit der Rechtsangleichung des kroatischen relativ jungen Verbraucherschutzrechtes an die Voraussetzungen des gemeinschaftlichen *acquis* im Verbraucherschutzbereich ist zunächst der übernommenen Verpflichtungen aus Stabilisierungs- und Assoziierungsübereinkommens (SAA) und derzeit dauernden Beitrittsverhandlungen zwischen der Republik Kroatien und der EU zuzuschreiben. Da die Ergebnisse des sog. screening Verfahrens im Hinblick auf die in Art. 74 des SAA übernommene Verpflichtung zu keinem befriedigenden Grad der Angleichung geführt haben, wurde im Dezember 2006 der Entwurf eines neuen Verbraucherschutzgesetz (VSchG) ausgearbeitet, das am 30. Juli 2007 an der Stelle des alten VSchG vom 10. Juni 2003 trat. Ob der Erlass des neuen Verbraucherschutzgesetzes zu einer Verbesserung des Verbraucherschutzes in Kroatien führen wird, bleibt abzuwarten.

Schlüsselwörter: *EG Verbraucherrecht, Rechtsangleichung, Republik Kroatien, Entwurf des Verbraucherschutzgesetzes, Verbraucherschutzgesetz.*

Sommario

**ARMONIZZAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO
DI TUTELA DEI CONSUMATORI
CON PARTICOLARE INTERESSE PER IL DIRITTO DI TUTELA
DEI CONSUMATORI IN CROAZIA**

Dalla nascita della politica di tutela dei consumatori negli anni 70 fino ai giorni nostri è stata data attuazione ad una grande quantità di disposizioni legislative tanto sul piano comunitario quanto su quello dei singoli Stati membri. L'armonizzazione delle norme dei singoli ordinamenti nazionali ha avuto corso attraverso l'attuazione di numerose direttive comunitarie di cui la maggior parte ha ad oggetto proprio il diritto contrattuale di tutela dei consumatori. Tale strumento legislativo rappresenta il compromesso tra lo sforzo della Comunità europea proteso al raggiungimento di un diritto materiale unificato, da un parte, ed il rispetto della tradizione giuridica e delle codificazioni civilistiche dei singoli Stati membri, dall'altra. Occorre, tuttavia, evidenziare che la mancanza di un approccio sistematico da parte del legislatore comunitario al metodo di armonizzazione della tutela del consumatore a livello comunitario ha portato alla creazione di un insieme di direttive sul consumatore privo di una sua consistenza. Per questa ragione l'analisi critica si riferisce principalmente al loro carattere frammentario e privo di sistematicità. Particolare attenzione è dedicata alle più recenti provocazioni in merito all'armonizzazione del diritto europeo di tutela dei consumatori ed in tale contesto anche alla questione ultimamente assai dibattuta della "Armonizzazione minima *versus* armonizzazione massima". La necessità di adeguare il diritto croato di tutela dei consumatori, ancora relativamente giovane, all'*acquis communautaire* si fonda sull'impegno preso con il Patto di stabilizzazione ed adesione ed in occasione dei negoziati tra la Croazia e l'UE. Dal momento che i risultati dello *screening* relativo agli impegni presi con l'art. 74 del Patto non hanno evidenziato un livello soddisfacente di armonizzazione, nel dicembre del 2006 è stato realizzato il disegno di legge della nuova legge di tutela del consumatore, che, entrata in vigore il 30 luglio 2007, ha abrogato la precedente legge sulla tutela del consumatore del 10 giugno 2003. Occorre, tuttavia, attendere ancora un po' prima di constatare se l'emanazione della nuova legge sulla tutela del consumatore ha portato ad un miglioramento della tutela del consumatore in Croazia.

Parole chiave: *Diritto europeo di tutela dei consumatori, armonizzazione, Croazia, Disegno di legge sulla tutela dei consumatori, Legge sulla tutela dei consumatori.*