Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
EVGENI TANCHEV
vom 14. November 2018 [1]

Rechtssache C-630/17

Anica Milivojević
gegen
Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen

(Vorabentscheidungsersuchen des Općinski Sud u Rijeci [Stadtgericht Rijeka, Kroatien])

„Freier Dienstleistungsverkehr – Vor dem Beitritt Kroatiens zur Europäischen Union geschlossene Kreditverträge – Rückwirkende Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, die die Nichtigkeit dieser Verträge vorsehen, wenn sie einen Auslandsbezug haben – Zulässigkeit“

I. Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen des Općinski Sud u Rijeci (Stadtgericht Rijeka, Kroatien, im Folgenden: vorlegendes Gericht) betrifft im Wesentlichen die Vereinbarkeit kroatischer Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht, die die Nichtigkeit von Kreditverträgen ab dem Zeitpunkt ihres Abschlusses vorsehen, die zwischen kroatischen Schuldnern und von der Hrvatska narodna banka (im Folgenden: kroatische Nationalbank) zur Erbringung von Kreditdienstleistungen in Kroatien nicht zugelassenen ausländischen Kreditgebern geschlossen wurden und durch Hypotheken auf kroatischen Grundstücken besichert sind. Die Bestimmungen des Vertrags über den Beitritt Kroatiens zur Union [2] spielen ebenfalls eine Rolle, da die in Rede stehenden Rechtsvorschriften auch für Kreditverträge gelten, die vor dem Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 geschlossen wurden.

2. Das vorlegende Gericht hat drei Fragen übermittelt, die die Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung) [3] betreffen, und eine, die einen Aspekt des oben näher bezeichneten Rechtsstreits betrifft, der eine Prüfung des Unionsrechts im Bereich der Verkehrsfreiheiten und der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur zeitlichen Wirkung des Unionsrechts beim Beitritt eines neuen Mitgliedstaats beinhaltet. Wie vom Gerichtshof erbeten, werden in den vorliegenden Schlussanträgen diese letzteren Fragestellungen erörtert.

1 Originalsprache: Englisch.

2 ABl. 2012, L 112, S. 21.

3 ABl. 2012, L 351, S. 1.

A. Rechtlicher Rahmen

1. Unionsrecht

3. Art. 56 Abs. 1 AEUV bestimmt:

„Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten."

4. Art. 63 Abs. 1 AEUV bestimmt:

„Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten."

2. Nationales Recht

5. Das Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (Gesetz über die Nichtigkeit von in der Republik Kroatien mit einem nicht zugelassenen Kreditgeber geschlossenen Kreditverträgen mit Auslandsbezug, im Folgenden: Gesetz vom 14. Juli 2017) [4] bestimmt in Art. 1 Abs. 1, den Art. 2 bis 5 und 7 bis 11:

„Gesetz über die Nichtigkeit von in der Republik Kroatien mit einem nicht zugelassenen Kreditgeber geschlossenen Kreditverträgen mit Auslandsbezug

Gegenstand

Artikel 1

(1) Dieses Gesetz gilt für Kreditverträge mit Auslandsbezug, die in der Republik Kroatien zwischen Schuldnern und nicht zugelassenen Kreditgebern geschlossen worden sind, mit Ausnahme von Verträgen, die von den folgenden Schuldnern geschlossen worden sind;

…

(2) Dieses Gesetz gilt ebenso für sonstige Rechtshandlungen, die in der Republik Kroatien zwischen Schuldnern und nicht zugelassenen Kreditgebern vorgenommen worden sind, die sich aus einem Kreditvertrag mit Auslandsbezug im Sinne von Abs. 1 ergeben oder die auf einem solchen Vertrag beruhen.

Begriffsbestimmungen

Artikel 2Im Sinne dieses Gesetzes bezeichnet der Ausdruck

‚Schuldner' jede natürliche oder juristische Person, der aufgrund eines Kreditvertrags mit Auslandsbezug ein Darlehen gewährt worden ist, oder jede Person, die sich zugunsten der Person, der ein solches Darlehen gewährt worden ist, als Mitschuldner, Pfandschuldner, Pfandmitschuldner oder Bürge verpflichtet hat.

4 *Narodne novine* (Amtsblatt) Nr. 72/2017.

‚nicht zugelassener Kreditgeber' jede juristische Person, die einem Schuldner aufgrund eines Kreditvertrags mit Auslandsbezug einen Kredit gewährt hat, deren Sitz sich zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kreditvertrags mit Auslandsbezug außerhalb der Republik Kroatien befindet und die Kreditdienstleistungen in der Republik Kroatien anbietet oder erbringt, obwohl sie die nach der Sonderregelung geltenden Voraussetzungen für die Erbringung derartiger Leistungen nicht erfüllt und insbesondere nicht über die Zulassungen und/oder Genehmigungen der zuständigen Behörden der Republik Kroatien verfügt.

…

Nichtigkeit von Kreditverträgen

Artikel 3

(1) Kreditverträge mit Auslandsbezug, die in der Republik Kroatien zwischen Schuldnern und nicht zugelassenen Kreditgebern geschlossen worden sind, sind nichtig.

(2) Abweichend von Abs. 1 kann die Nichtigkeit nicht geltend gemacht werden, wenn der Vertrag vollständig erfüllt worden ist.

Nichtigkeit sonstiger Rechtshandlungen

Artikel 4

Jede notarielle Urkunde, die aufgrund eines oder im Zusammenhang mit einem im Sinne von Art. 3 nichtigen Vertrag erstellt worden ist, ist nichtig.

Ausschluss der Zwangsvollstreckung

Artikel 5

Hat ein Urteil, mit dem die Nichtigkeit eines Kreditvertrags oder die Nichtigkeit einer auf einem nichtigen Vertrag beruhenden notariellen Urkunde festgestellt wird, Rechtskraft erlangt, wird jedes Vollstreckungsverfahren gegen den Schuldner vor Gerichten oder vor der Finanzverwaltung auf Antrag des Schuldners eingestellt.

…

Wirkungen der Nichtigkeit

Artikel 7

Jede Vertragspartei hat der anderen Partei alles herauszugeben, was sie aufgrund des nichtigen Vertrags erlangt hat, und, wenn dies nicht möglich oder die Herausgabe aufgrund der Natur des Erfüllungsgegenstands ausgeschlossen ist, eine angemessene finanzielle Entschädigung zu leisten, die anhand der zum Zeitpunkt des Ergehens der gerichtlichen Entscheidung geltenden Preise zu bemessen ist.

Zuständigkeit

Artikel 8

(1) Im Rahmen eines Rechtsstreits über Kreditverträge mit Auslandsbezug im Sinne dieses Gesetzes kann eine Klage des Schuldners gegen einen nicht zugelassenen Kreditgeber entweder bei den Gerichten des Staates, in dessen Hoheitsgebiet der nicht zugelassene Kreditgeber seinen Sitz hat, oder, unabhängig vom Sitz des nicht zugelassenen Gläubigers, bei den Gerichten des Ortes, an dem der Schuldner seinen Wohnsitz oder Sitz hat, erhoben werden.

(2) Eine Klage des nicht zugelassenen Kreditgebers gegen den Schuldner im Sinne von Abs. 1 kann nur bei den Gerichten des Staates erhoben werden, in dessen Hoheitsgebiet der Schuldner seinen Wohnsitz oder Sitz hat. Auf nichtige Verträge im Sinne dieses Gesetzes ist ausschließlich kroatisches Recht anzuwenden, und das Gericht, bei dem Klage auf Feststellung der Nichtigkeit eines Vertrags erhoben wird, wendet auf diese Klage das vorliegende Gesetz an, ohne zu prüfen, ob sich aus anderen rechtlichen Bestimmungen die Anwendbarkeit des Rechts des Ortes, an dem der Vertrag geschlossen wurde, ergibt.

Übergangs- und Schlussbestimmungen

Artikel 9

Dieses Gesetz lässt Schuldnerrechte, die nach besonderen Gesetzen bestehen, unberührt, wenn sie für den Schuldner günstiger sind.

Artikel 10

(1) Kreditverträge mit Auslandsbezug im Sinne dieses Gesetzes, die in der Republik Kroatien vor Inkrafttreten dieses Gesetzes zwischen Schuldnern und nicht zugelassenen Gläubigern geschlossen worden sind, sind ab dem Zeitpunkt des Vertragsschlusses nichtig, mit den in Art. 7 genannten Wirkungen.

(2) Die sonstigen in der Republik Kroatien vor Inkrafttreten dieses Gesetzes zwischen Schuldnern und nicht zugelassenen Gläubigern vorgenommenen Rechtshandlungen, die sich aus einem Kreditvertrag mit Auslandsbezug im Sinne von Abs. 1 ergeben oder die auf einem solchen Vertrag beruhen, sind ab dem Zeitpunkt ihrer Vornahme nichtig, mit den in Art. 7 genannten Wirkungen.

Artikel 11

Dieses Gesetz tritt acht Tage nach seiner Veröffentlichung in der *Narodne novine* in Kraft.

Zagreb, den 14. Juli 2017“

II. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefragen

6. Am 5. Januar 2007 schlossen Anica Milivojević (im Folgenden: Klägerin), eine Staatsangehörige der Republik Kroatien, und ihr nunmehr verstorbener Ehemann mit der Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen (im Folgenden: Beklagte) mit Sitz in der Republik Österreich einen Vertrag über einen einmaligen Kredit in Höhe von 47 000 Euro. Dieser Betrag wurde in den Geschäftsräumen der Beklagten in Österreich bar übergeben; der in Rede stehende Vertrag wurde mit Hilfe eines in Kroatien ansässigen Vermittlers geschlossen, an den eine Provision gezahlt wurde [5]. Das Darlehen sollte der Erweiterung und Renovierung des Eigenheims der Klägerin, teils zu privaten

5 Dies ergibt sich aus den schriftlichen Erklärungen der Kommission, die insoweit nicht bestritten wurden.

Zwecken und teils zu Zwecken der Wohnungsvermietung am Touristikmarkt, dienen [6]. Es ist unstreitig, dass die Beklagte keine Zulassung der kroatischen Nationalbank für die Erbringung von Finanzdienstleistungen zur Gewährung von Hypothekendarlehen im Hoheitsgebiet der Republik Kroatien hatte.

7. Die Klägerin gab am 12. Januar 2007 zur Sicherung der Kreditrückzahlung eine notariell errichtete Hypothekenerklärung ab, auf deren Grundlage die Hypothek auf ihr Grundeigentum im Grundbuch eingetragen wurde.

8. Am 23. April 2015 erhob die Klägerin beim vorlegenden Gericht Klage gegen die Beklagte auf Feststellung der Nichtigkeit des Vertrags über den einmaligen Kredit vom 5. Januar 2007 (im Folgenden: Vertrag) und der notariell errichteten Hypothekenerklärung vom 12. Januar 2007 sowie auf Löschung der Hypothek im Grundbuch.

9. Das vorlegende Gericht hat das Verfahren am 3. Juli 2017 geschlossen, es aber mit Beschluss vom 10. August 2017 wegen Inkrafttretens des Gesetzes vom 14. Juli 2017 im Hinblick darauf wieder eröffnet, dass dessen Bestimmungen möglicherweise auf das Ausgangsverfahren anwendbar seien. Die Regierung der Republik Kroatien erklärte in ihrer Stellungnahme vom 25. Mai 2017 zum damaligen Vorschlag des Gesetzes vom 14. Juli 2017, dass die Rückwirkung des in Rede stehenden Gesetzes im Hinblick darauf zulässig sei, dass das Ziel der Maßnahme nicht auf andere Weise erreicht werden könne.

10. Dem Vorabentscheidungsersuchen zufolge geht aus der Stellungnahme der Regierung der Republik Kroatien nicht hervor, dass Rechte des Schuldners (der Verbraucher und/oder der kleinen Unternehmen) gegen unlautere Praktiken geschützt werden sollten, die möglicherweise im Unionsrecht als Ausnahme von der Dienstleistungsfreiheit anerkannt würden. Bei den betreffenden Verträgen handele es sich um solche, die im Zeitraum von 2000 bis 2010 geschlossen worden seien; die Republik Kroatien sei danach Mitglied der Europäischen Union geworden; ausländische Kreditinstitute hätten somit vorübergehend Finanzdienstleistungen ohne Genehmigung der kroatischen Nationalbank erbringen dürfen.

11. Nach Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 14. Juli 2017 seien Kreditverträge mit Auslandsbezug, die in der Republik Kroatien zwischen einem Schuldner und einem nicht zugelassenen Gläubiger geschlossen worden seien, nichtig. Nach Art. 10 werde die Nichtigkeit vom Zeitpunkt des Vertragsschlusses an wirksam und erfasse auch sonstige Rechtshandlungen, die infolge dieses Vertrags vorgenommen würden.

12. Nach Art. 2 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 14. Juli 2017 sei ein nicht zugelassener Gläubiger eine juristische Person, die dem Schuldner aufgrund eines Kreditvertrags mit Auslandsbezug ein Darlehen gewährt habe, zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Vertrags ihren Sitz außerhalb der Republik Kroatien gehabt habe und in der Republik Kroatien Dienstleistungen der Kreditvergabe erbringe oder anbiete, obwohl sie die nach den betreffenden Bestimmungen erforderlichen Voraussetzungen für das Angebot dieser Leistungen nicht erfülle und nicht über die vorgeschriebenen Genehmigungen und/oder Erlaubnisse der zuständigen Behörden der Republik Kroatien verfüge.

13. Schließlich führt das vorlegende Gericht an, dass die kroatischen Gerichte entschieden hätten, dass die Kreditverträge nach den zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Verträge maßgebenden Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats nicht nichtig seien. Das vorlegende Gericht verweist ferner auf Punkt 3.2 der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs der Republik Kroatien vom 12. April 2016, die dem Gesetz vom 14. Juli 2017 vorangegangen und im Anschluss an eine Zusammenkunft des

6 Ebd.

Präsidenten der Abteilung für Zivilsachen des Obersten Gerichtshofs der Republik Kroatien mit den Präsidenten der Abteilungen für Zivilsachen der Gespanschaftsgerichte ergangen sei und wonach die betreffenden Verträge nicht nichtig seien, weil diese Folge bis zum 30. September 2015 – als sie im Gesetz über die Änderung des Zakon o potrošačkom kreditiranju (Verbraucherkreditgesetz) vorgeschrieben worden sei – weder im Zakon o bankama (Bankengesetz) noch im Zakon o kreditnim institucijama (Gesetz über Kreditinstitute) vorgesehen gewesen sei.

14. Fraglich bleibe jedoch, ob im Hinblick auf die Behauptung der Regierung der Republik Kroatien in der vorgenannten Stellungnahme, wonach mit der Rückwirkung des Gesetzes vom 14. Juli 2017 „eine einheitliche rechtliche Regelung geschaffen werde“, eine Diskriminierung eines Gläubigers durch die Änderung seiner rechtlichen Stellung im laufenden Rechtsstreit und seine wirtschaftlichen Verluste in Form entgangenen Gewinns aus den vereinbarten Zinsen vorliege.

15. Durch die Nichtigerklärung der Kreditverträge und der hiermit im Zusammenhang stehenden sonstigen Rechtshandlungen wird der Beklagten die weitere Erbringung von Finanzdienstleistungen unmöglich gemacht. Deshalb stellt sich für das vorlegende Gericht die Frage, ob dies gegen die Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt der Union und möglicherweise die Kapitalverkehrsfreiheit verstoße.

16. Zwischen den Beteiligten ist streitig, ob das Gesetz vom 14. Juli 2017 überhaupt auf die Beklagte Anwendung findet, ob der Vertrag kroatischem oder österreichischem Recht unterliegt und ob die Zuständigkeitszuweisung an die kroatischen Gerichte nach Art. 8 Abs. 1 und 2 des Gesetzes vom 14. Juli 2017 mit der Verordnung Nr. 1215/2012 vereinbar ist.

17. Das vorlegende Gericht hat dem Gerichtshof somit folgende Fragen zur Vorabentscheidung übermittelt:

1. Sind die Art. 56 und 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dahin auszulegen, dass sie den Bestimmungen des Gesetzes über die Nichtigkeit von in der Republik Kroatien mit einem nicht zugelassenen Kreditgeber geschlossenen Kreditverträgen mit Auslandsbezug, insbesondere Art. 10 dieses Gesetzes, entgegenstehen, wonach Kreditverträge und die sonstigen sich aus dem Kreditvertrag ergebenden oder auf ihm beruhenden Rechtshandlungen zwischen einem Schuldner (im Sinne von Art. 1 und Art. 2 erster Gedankenstrich dieses Gesetzes) und einem nicht zugelassenen Kreditgeber (im Sinne von Art. 2 zweiter Gedankenstrich dieses Gesetzes) von Anfang an nichtig sind, auch wenn sie vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eingegangen wurden, was zur Folge hat, dass jede Vertragspartei verpflichtet ist, der anderen Partei alles herauszugeben, was sie aufgrund des nichtigen Vertrags erhalten hat, und, wenn dies nicht möglich ist oder die Natur des Erfüllungsgegenstands einer Herausgabe entgegensteht, eine angemessene finanzielle Entschädigung auf der Grundlage der zum Zeitpunkt des Erlasses der gerichtlichen Entscheidung geltenden Preise zu leisten ist?

2. Ist die Verordnung Nr. 1215/2012, insbesondere Art. 4 Abs. 1 und Art. 25, dahin auszulegen, dass sie den Bestimmungen des Art. 8 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Nichtigkeit von in der Republik Kroatien mit einem nicht zugelassenen Gläubiger geschlossenen Kreditverträgen mit Auslandsbezug entgegensteht, wonach in Rechtsstreitigkeiten, die im Zusammenhang mit einem Kreditvertrag mit Auslandsbezug im Sinne dieses Gesetzes entstehen, die Klage des Schuldners gegen den nicht zugelassenen Gläubiger entweder vor den Gerichten des Staates, in dem der nicht zugelassene Gläubiger seinen Sitz hat, oder ohne Rücksicht auf den Sitz des nicht zugelassenen Gläubigers vor den Gerichten des Ortes, an dem der Schuldner seinen Wohnsitz bzw. Sitz hat, erhoben werden kann, während die Klage des nicht zugelassenen Gläubigers im Sinne dieses Gesetzes gegen den Schuldner nur vor den Gerichten des Staates, in dem der Schuldner seinen Wohnsitz bzw. Sitz hat, erhoben werden kann?

3. Handelt es sich um einen Verbrauchervertrag im Sinne von Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1215/2012 und des übrigen rechtlichen Besitzstandes der Union, wenn der Kreditnehmer eine natürliche Person ist, die den Kreditvertrag in der Absicht geschlossen hat, in Ferienwohnungen zu investieren, um die gastgewerbliche Tätigkeit der Erbringung von Beherbergungsleistungen für Touristen im Privathaushalt auszuüben?

4. Ist Art. 24 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1215/2012 dahin auszulegen, dass die Gerichte der Republik Kroatien für Verfahren auf Feststellung der Nichtigkeit eines Kreditvertrags und der Hypothekenerklärung sowie auf Löschung der Hypothek im Grundbuch zuständig sind, wenn diese Hypothek zur Sicherung der Forderungen aus dem Kreditvertrag an im Gebiet der Republik Kroatien belegenen unbeweglichen Sachen des Schuldners bestellt wurde?

18. Wie oben erwähnt, hat der Gerichtshof eine Stellungnahme ausschließlich zur ersten Frage erbeten. Schriftliche Erklärungen sind dem Gerichtshof von der Beklagten, der Republik Kroatien und der Europäischen Kommission eingereicht worden. Diese Beteiligten waren sämtlich in der mündlichen Verhandlung vom 5. September 2018 anwesend.

III. Zusammenfassung der schriftlichen Erklärungen zur ersten Frage

19. Die Beklagte ist der Ansicht, dass das Gesetz vom 14. Juli 2017 auf sie aus zwei Gründen keine Anwendung finde. Erstens sei die Beklagte keine nicht zugelassene Kreditgeberin im Sinne von Art. 2 dieses Gesetzes und zweitens sei der Vertrag nicht in Kroatien, sondern in Österreich abgeschlossen worden, so dass er nach Art. 1 nicht unter das Gesetz vom 14. Juli 2017 falle.

20. Die Beklagte trägt vor, dass sie zu keinem Zeitpunkt im Hoheitsgebiet Kroatiens Kreditdienstleistungen angeboten oder erbracht habe, so dass sie nicht als nicht zugelassene Kreditgeberin angesehen werden könne. Der Kreditantrag sei von der Klägerin unterzeichnet und sodann der Beklagten an ihren Sitz in Österreich übersandt worden. Nach dem Wortlaut des Vertrags sei er in der Republik Österreich abgeschlossen worden.

21. Die Beklagte sei ausschließlich im österreichischen Hoheitsgebiet und im Einklang mit österreichischem Recht tätig. Dass der Vertrag mit kroatischen Staatsangehörigen abgeschlossen worden sei, bedeute nicht, dass die Beklagte in Kroatien tätig geworden sei. Das kroatische Recht gestatte kroatischen Staatsangehörigen aktiv, mit ausländischen Kreditgebern Verträge abzuschließen[7]; ferner seien nach diesen kroatischen Rechtsvorschriften Kreditverträge als am Ort des Sitzes bzw. Wohnsitzes des Kreditgebers zum Zeitpunkt der Unterbreitung des Angebots abgeschlossen anzusehen[8]. Die Beklagte verweist darauf, dass die Klägerin nach Österreich gekommen sei, und stellt die Frage, warum das Gesetz vom 14. Juli 2017 sich an die Beklagte und nicht an die Klägerin richte.

7 Verwiesen wird insoweit auf Art. 28 Abs. 3 des Zakona o deviznom poslovanju (kroatisches Gesetz über Fremdwährungsgeschäfte).

8 Verwiesen wird insoweit auf Art. 252 Abs.2 des Zakon o obveznim odnosima (kroatisches Gesetz über das Schuldrecht), *Narodne novine* Nrn. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015.

22. Die Beklagte trägt weiter vor, dass ihre Ansicht durch drei Urteile der kroatischen Gerichte gestützt werde, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 14. Juli 2017 ergangen seien [9], und stellt in diesem Zusammenhang in Frage, ob die Mitgliedstaaten von den unionsrechtlichen Bestimmungen über die Rechtswahl für einen Vertrag abweichen könnten [10].

23. Der freie Dienstleistungsverkehr verbiete sowohl Beschränkungen des freien Verkehrs in sämtlichen Mitgliedstaaten als auch eine Diskriminierung von Dienstleistungserbringern, die nicht im Staat der Erbringung ansässig seien [11]. Die Wirkungen des Gesetzes vom 14. Juli 2017 seien für ausländische Dienstleistungen der Kreditvergabe bedeutsamer als für in Kroatien ansässige Kreditgeber, so dass eine mittelbare Diskriminierung vorliege [12], wobei allerdings aufgrund der Definition des „nicht zugelassenen Kreditgebers“ in Art. 2 des Gesetzes vom 14. Juli 2017 auch eine unmittelbare Diskriminierung gegeben sei. Nach dem Unionsrecht sei ein Dienstleistungserbringer, der in dem Mitgliedstaat, in dem er ansässig sei, über alle Zulassungen verfüge, auch in anderen Mitgliedstaaten zur Erbringung von Dienstleistungen befugt [13]. Ferner mache das Gesetz vom 14. Juli 2017 die Erbringung von Dienstleistungen in Kroatien weniger attraktiv.

24. Der kroatische Gesetzgeber habe zu keinem Zeitpunkt erklärt, warum seiner Ansicht nach die für ausländische Staatsangehörige nach dem Gesetz vom 14. Juli 2017 geltende Sonderregelung zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit der Republik Kroatien gerechtfertigt sei; auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei nicht gewahrt worden [14]. Es liege eine Beschränkung des Wettbewerbs vor.

25. Kroatien bestreitet die Zulässigkeit der ersten bis dritten Frage. Was die erste Frage angehe, sei der Gerichtshof für die Auslegung des Unionsrechts ab dem Zeitpunkt des Beitritts eines Mitgliedstaats zur Europäischen Union zuständig [15]. Da Kroatien der Union am 1. Juli 2013 beigetreten sei und die Nichtigkeit des Vertrags vom Zeitpunkt seines Abschlusses, nämlich dem 5. Januar 2007, an eintrete, sei der Gerichtshof für die Beantwortung der ersten Frage nicht zuständig.

26. Kroatien macht ferner geltend, dass die erste Frage hypothetischer Natur sei. Es sei vom vorlegenden Gericht noch darüber zu befinden, ob der Vertrag in Kroatien abgeschlossen worden sei [16].

27. Was die materielle Beurteilung angehe, sei das Gesetz vom 14. Juli 2017 zu dem legitimen Zweck des Schutzes der zahlreichen kroatischen Staatsbürger erlassen worden, die im Zeitraum vor dem Beitritt Kroatiens zur Union Kreditverträge mit Kreditgebern geschlossen hätten, die ihre Tätigkeit ohne die von den kroatischen Behörden geforderten Zulassungen ausgeübt hätten.

9 Verwiesen wird insoweit auf das Urteil des Županijski sud u Zagrebu (Gespanschaftsgericht Zagreb, Kroatien) vom 26. September 2017 in der Rechtssache Gž-3798/15 und die Urteile des Županijski sud u Splitu (Gespanschaftsgericht Split, Kroatien) vom 18. Oktober 2017 in der Rechtssache Gž-1811/17 und vom 30. November 2017 in der Rechtssache Gž-2459/2017 und verschiedene weitere erstinstanzliche Urteile, nämlich die Urteile des Općinski građanski sud u Zagrebu (Städtisches Zivilgericht Zagreb, Kroatien) in den Rechtssachen P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 und P-1677/16, die Urteile des Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (Städtisches Zivilgericht Zagreb, ständige Zweigstelle Sesvete) in der Rechtssache P-2334/2015 und die Urteile des Općinski građanski sud u Varaždinu (Städtisches Zivilgericht Varaždin, Kroatien) in den Rechtssachen P-137/16 und P-1095/14.

10 Die Beklagte verweist auf die Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) (ABl. 2008, L 177, S. 6).

11 Die Beklagte verweist auf die Urteile vom 3. Dezember 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, Rn. 22), und vom 25. Juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, Rn. 10).

12 Die Beklagte verweist auf das Urteil vom 3. Februar 1982, Seco und Desquenne & Giral (62/81 und 63/81, EU:C:1982:34).

13 Die Beklagte verweist auf die Urteile vom 25. Juli 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, Rn. 12), vom 26. Oktober 1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524, Rn. 33), und vom 20. Oktober 2005, Kommission/Frankreich (C-264/03, EU:C:2005:620, Rn. 66).

14 Die Beklagte verweist auf das Urteil vom 13. Mai 2003, Müller-Fauré und van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, Rn. 68).

15 Kroatien stützt sich auf den Beschluss vom 5. November 2014, VG Vodoopskrba (C-254/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2354, Rn. 10 und die dort angeführte Rechtsprechung).

16 Kroatien verweist auf Art. 1 des Gesetzes vom 14. Juli 2017 und das Urteil vom 10. Dezember 2002, British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28. Die Art. 53 und 63 AEUV könnten nur zum Schutz rechtmäßiger, nicht aber rechtswidriger Tätigkeiten geltend gemacht werden; in Bezug auf Letztere könne einem Wirtschaftsteilnehmer kein Vertrauensschutz zustehen [17]. Zudem sei das Gesetz vom 14. Juli 2017 erlassen worden, nachdem alle sonstigen rechtlichen Möglichkeiten zum Schutz kroatischer Staatsbürger vor diesen rechtswidrigen Tätigkeiten ausgeschöpft worden seien.

29. Schließlich entfalte das Gesetz vom 14. Juli 2017 lediglich eine „unechte“ oder „Quasi“-Rückwirkung, da die Rechtsvorschriften über die Nichtigkeit auf abgeschlossene rechtliche Sachverhalte keine Anwendung fänden. Es gebe in Kroatien kein Verzeichnis nicht zugelassener Kreditgeber, so dass die „Quasi“-Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation)Rückwirkung das einzige wirksame Mittel zum Schutz der Schuldner gewesen sei. Da es kein Verzeichnis ausländischer Kreditgeber gebe, bestehe ferner keine Möglichkeit, in einheitlicher Weise Sanktionen oder Verwaltungsmaßnahmen zu erlassen.

30. Die Kommission nimmt zur Zulässigkeit der ersten Frage nicht konkret Stellung. Wenn jedoch das nationale Gericht zu dem Schluss kommen sollte, dass österreichisches Recht Anwendung finde, sei das Unionsrecht in dem Rechtsstreit nicht einschlägig. Die Kommission nimmt zu den Vorlagefragen daher auf Grundlage der Annahme Stellung, dass der Vertrag kroatischem Recht unterliege.

31. Das Unionsrecht sei auf das Ausgangsverfahren zeitlich anwendbar, weil es, soweit nicht im Beitrittsvertrag des neuen Mitgliedstaats anders geregelt, vom Zeitpunkt des Beitritts an für die zukünftigen Auswirkungen vor dem Beitritt dieses neuen Mitgliedstaats zur Union entstandener Sachverhalte gelte [18]. Der Beitrittsvertrag mit Kroatien enthalte eine solche abweichende Regelung nicht [19]. Da die Auswirkungen des in Rede stehenden Vertrags am 1. Juli 2013 nicht abgeschlossen gewesen seien, finde das Unionsrecht auf das Ausgangsverfahren Anwendung. Die Kommission stützt sich allgemeiner auch darauf, dass das Gesetz vom 14. Juli 2017 nach dem Beitritt Kroatiens in Kraft getreten sei.

32. Was den freien Dienstleistungsverkehr nach Art. 56 AEUV angehe, stelle das Gesetz vom 14. Juli 2017 sowohl eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig sei [20], als auch eine unterschiedslos geltende, den freien Dienstleistungsverkehr einschränkende Maßnahme dar [21].

33. Was den erstgenannten Punkt angehe, würden nicht zugelassene Kreditgeber, die außerhalb Kroatiens ansässig seien, weniger günstig behandelt als nicht zugelassene Kreditgeber innerhalb Kroatiens, weil die Rechtsvorschriften über die Nichtigkeit bestimmter Verträge, die von in Kroatien ansässigen nicht zugelassenen Kreditgebern abgeschlossen würden, keine Rückwirkung vorsähen [22] und jedenfalls, nach einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 12. April 2016, die Nichtigkeit nur für Verbraucherkreditverträge gelte.

17 Kroatien verweist auf das Urteil vom 30. Juni 2005, Branco/Kommission (T-347/03, EU:T:2005:265, Rn. 102).

18 Die Kommission verweist auf die Urteile vom 2. Oktober 1997, Saldanha und MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, Rn. 14), vom 29. April 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, Rn. 27 bis 34), und vom 29. Januar 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, Rn. 50).

19 Siehe oben, Fn. 2.

20 Die Kommission verweist insoweit auf das Urteil vom 25. Juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, Rn. 10).

21 Die Kommission verweist insoweit auf die Urteile vom 10. Mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, Rn. 28 und 34), vom 15. Juni 2006, Kommission/Frankreich (C-255/04, EU:C:2006:401, Rn. 37), vom 25. Juni 2009, Kommission/Österreich (C-356/08, EU:C:2009:401, Rn. 39), vom 12. Juli 2012, HIT und HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, Rn. 16), und vom 18. Januar 2018, Wind 1014 und Daell (C-249/15, EU:C:2018:21, Rn. 21).

22 Die Kommission verweist auf Art. 19 j des Gesetzes über den Verbraucherkredit (*Narodne novine* Nrn. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 und 52/2016), eingefügt durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über den Verbraucherkredit (*Narodne novine* Nr. 102/2015).

34. Was den letztgenannten Punkt angehe, sei der Ausschluss potenzieller Kreditgeber, die über alle notwendigen Zulassungen ihrer Herkunftsmitgliedstaaten verfügten, von der Möglichkeit, Kreditdienstleistungen in Kroatien zu erbringen, ein offensichtlicher Verstoß gegen die gegenseitige Anerkennung und gegen den freien Dienstleistungsverkehr [23]. Ferner machten die Nichtigkeit ab dem Zeitpunkt des Abschlusses eines Kreditvertrags und die Herausgabeverpflichtungen nach dem Gesetz vom 14. Juli 2017 die Erbringung von Dienstleistungen nicht nur weniger attraktiv, sondern sogar unmöglich.

35. Gehe eine beschränkende Regelung mit einer Diskriminierung einher, könne sie nach Art. 52 AEUV nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt werden [24]. Zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die zur Rechtfertigung einer Beschränkung der durch die Art. 49 und 56 AEUV garantierten Freiheiten geltend gemacht werden könnten, könnten eine diskriminierend angewandte Beschränkung nicht rechtfertigen [25].

36. Der Gerichtshof habe zwar für unterschiedslos geltende Behinderungen des freien Dienstleistungsverkehrs anerkannt, dass bestimmte zwingende Gründe des Allgemeininteresses eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen könnten, etwa die Vertragstreue bei Handelsverträgen, der Verbraucherschutz, der Schutz von Dienstleistungsempfängern vor durch unqualifizierte Personen erbrachten Dienstleistungen, die Wahrung des guten Rufs des nationalen Finanzsektors und das ordnungsgemäße Funktionieren von Finanzdienstleistungen [26]. Das Gesetz vom 14. Juli 2017 benenne jedoch keines dieser Ziele, schütze sie nicht in kohärenter Weise und sei unverhältnismäßig, insbesondere im Hinblick auf seinen weitreichenden Anwendungsbereich unter Einschluss aller Kreditverträge mit Auslandsbezug. Die Rückwirkung des Gesetzes vom 14. Juli 2017 verstoße ferner gegen die Rechtssicherheit.

37. Schließlich prüfe der Gerichtshof die in Rede stehende Maßnahme zwar grundsätzlich nur im Hinblick auf eine der beiden Freiheiten, d. h. den freien Dienstleistungs- oder den freien Kapitalverkehr, wenn sich herausstelle, dass unter den Umständen des Einzelfalls eine der beiden Freiheiten der anderen gegenüber völlig zweitrangig ist und ihr zugeordnet werden könne [27]. Das Gesetz vom 14. Juli 2017 sei jedenfalls aber auch mit dem freien Kapitalverkehr nach Art. 63 Abs. 1 AEUV unvereinbar [28].

23 Die Kommission verweist auf Art. 33 und Anhang 1 der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. 2013, L 176, S. 338) und die Urteile vom 9. März 2000, Kommission/Belgien (C-355/98, EU:C:2000:113, Rn. 37 und 38), sowie vom 25. Juli 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, Rn. 14).

24 Die Kommission verweist auf die Urteile vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, Rn. 34), und vom 28. Januar 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, Rn. 25 und 26).

25 Urteil vom 28. Januar 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, Rn. 25).

26 Die Kommission verweist auf die Urteile vom 10. Mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, Rn. 44), vom 9. Juli 1997, De Agostini und TV-Shop (C-34/95 bis C-36/95, EU:C:1997:344, Rn. 53), vom 25. Juli 1991 Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, Rn. 14), vom 30. März 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, Rn. 38), vom 18. Juli 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, Rn. 38 bis 40), und das Urteil des EFTA-Gerichtshofs vom 16. Mai 2017, Netfonds (E-08/16, Slg. 2017, 163, Rn. 113).

27 Urteil vom 3. Oktober 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, Rn. 30 und 34).

28 Die Kommission verweist u. a. auf die Urteile vom 16. März 1999, Trummer und Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143, Rn. 23), vom 26. April 2012, van Putten (C-578/10 bis C-580/10, EU:C:2012:246, Rn. 32 bis 36), vom 3. Oktober 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, Rn. 14), vom 26. September 2000, Kommission/Belgien (C-478/98, EU:C:2000:497, Rn. 18), vom 13. Mai 2003, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-98/01, EU:C:2003:273, Rn. 43), vom 4. Juni 2002, Kommission/Frankreich (C-483/99, EU:C:2002:327, Rn. 40), vom 1. Juli 2010, Dijkman und Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, Rn. 31), vom 4. Juni 2002, Kommission/Portugal (C-367/98, EU:C:2002:326, Rn. 44 und 45), vom 28. September 2006, Kommission/Niederlande (C-282/04 und C-283/04, EU:C:2006:608, Rn. 18), vom 8. Juli 2010, Kommission/Portugal (C-171/08, EU:C:2010:412, Rn. 48), vom 25. Januar 2017, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, Rn. 24), vom 8. Mai 2013, Libert u. a. (C-197/11 und C-203/11, EU:C:2013:288, Rn. 44), und vom 22. Oktober 2013, Essent u. a. (C-105/12 bis C-107/12, EU:C:2013:677, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

IV. Würdigung

A. Vorbemerkungen

1. Zulässigkeit

38. Das Vorbringen Kroatiens, wonach das Vorabentscheidungsersuchen hypothetischer Natur sei, weil das vorlegende Gericht noch darüber zu entscheiden habe, ob der in Rede stehende Vertrag kroatischem oder österreichischem Recht unterliege, ist zurückzuweisen. Die Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit ist nicht widerlegt [29].

39. Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens weist keine hypothetischen Elemente auf [30], und die unionsrechtlichen Regelungen, um deren Auslegung das vorlegende Gericht ersucht, entfalten bereits Rechtswirkungen [31]. Dadurch dass der Gerichtshof möglicherweise mit Annahmen arbeiten muss [32], wie etwa, dass das vorlegende Gericht letztlich entscheiden wird, dass der Vertrag kroatischem Recht unterliegt, erhält das Urteil nicht lediglich gutachtlichen Charakter [33], insbesondere da die von der Beklagten angeführte Verordnung Nr. 593/2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht mit der Verordnung Nr. 1215/2012, zu der das vorlegende Gericht drei Fragen zur Vorabentscheidung übermittelt hat, eng verknüpft ist.

40. Eine Beantwortung der ersten Frage ist daher für die tatsächliche Entscheidung eines Rechtsstreits erforderlich [34], insbesondere da nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs in Anbetracht der Aufgabenteilung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof „nicht verlangt werden kann, dass das vorlegende Gericht vor einer Vorlage an den Gerichtshof sämtliche Tatsachenerhebungen und die rechtliche Würdigung vornimmt, die ihm im Rahmen seiner Rechtsprechungsaufgabe obliegen. Es reicht nämlich, dass sich der Gegenstand sowie diejenigen Punkte des Ausgangsrechtsstreits, die für die [Unions]rechtsordnung hauptsächlich von Interesse sind, aus dem Vorabentscheidungsersuchen ergeben, damit sich die Mitgliedstaaten gemäß Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs äußern und wirkungsvoll am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligen können“ [35].

41. Die erste Frage ist daher zulässig.

29 Vgl. z. B. Urteil vom 27. Oktober 2016, Audace u. a. (C-114/15, EU:C:2016:813, Rn. 34).

30 Vgl. Urteil vom 28. September 2006, Gasparini u. a. (C-467/04, EU:C:2006:610, Rn. 44 und 45).

31 Vgl. hierzu Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, Nr. 34).

32 Ebd. (Nr. 36).

33 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Minister for Justice und Equality (Mängel des Justizsystems) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517, Nr. 32), mit Verweis auf die Urteile vom 8. September 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, Rn. 38), und vom 27. Februar 2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, Rn. 28 und 29).

34 Urteil vom 8. September 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35 Ebd. (Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. jüngst auch Urteil vom 20. September 2018, Danko und Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, Rn. 55 bis 58), wo eine Vorlagefrage vom Gerichtshof für zulässig erklärt wurde, obwohl geltend gemacht wurde, dass das vorlegende Gericht über die Missbräuchlichkeit der betreffenden Vertragsklausel nicht befinden würde, wenn einer Verbraucherschutzorganisation die Klagebefugnis zuerkannt würde.

2. Zeitliche Anwendbarkeit des Unionsrechts

42. Wie von der Kommission vorgetragen (siehe oben, Nr. 31), gilt das Unionsrecht nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, soweit nicht im Beitrittsvertrag des neuen Mitgliedstaats anders geregelt, vom Zeitpunkt des Beitritts an für *zukünftige Auswirkungen* vor dem Beitritt dieses neuen Mitgliedstaats zur Europäischen Union entstandener Sachverhalte [36]. In der mündlichen Verhandlung wurde nichts erwähnt, was dafür spräche, dass die Rechtslage von Schuldnern wie der Klägerin Gegenstand der Verhandlungen mit Kroatien gewesen wäre. Wie von der Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen vorgetragen, enthält der Beitrittsvertrag mit Kroatien eine solche abweichende Regelung nicht [37].

43. Die Auswirkungen des in Rede stehenden Vertrags waren am 1. Juli 2013 nicht abgeschlossen, so dass das Unionsrecht auf das Ausgangsverfahren Anwendung findet. Der allgemeine Ansatz hinsichtlich des zeitlichen Anwendungsbereichs des Unionsrechts im Fall des Beitritts eines Mitgliedstaats zur Union ist der, dass es auf fortdauernde Rechtswirkungen ankommt. Rechtsverhältnisse, die im Zeitpunkt des Beitritts eines Mitgliedstaats noch nicht abgeschlossen sind, „haben sich an die neuen Rechtsvorschriften anzupassen“ [38]. Es ist unbestreitbar, dass der in Rede stehende Vertrag fortdauernde Rechtswirkungen hat, da er weiterhin durch eine Hypothek besichert ist, deren Löschung die Klägerin im Ausgangsverfahren begehrt, und der Vertrag nach seinen eigenen Bestimmungen am 31. Oktober 2021 ausläuft. Der Gerichtshof hat entschieden, dass auf einen nach dem Beitritt eintretenden Zahlungsverzug mit einer vertraglichen Schuld aus einem vor dem Beitritt geschlossenen Vertrag das Unionsrecht Anwendung findet [39].

44. Das Unionsrecht ist daher auf das Ausgangsverfahren zeitlich anwendbar.

3. Welche Regelungen des Unionsrechts sind einschlägig?

45. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass eine nationale Maßnahme in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, anhand der Bestimmungen dieser Harmonisierungsmaßnahme und nicht des Primärrechts, wie etwa des freien Dienstleistungsverkehrs nach Art. 56 AEUV und des freien Kapitalverkehrs nach Art. 63 AEUV, zu beurteilen ist [40].

46. Die Richtlinie 2013/36 ist am 17. Juli 2013 in Kraft getreten und gewährleistet unter bestimmten Voraussetzungen die Erbringung grenzüberschreitender Kreditdienstleistungen [41]. Die Unterzeichnung des in Rede stehenden Vertrags und die Bereitstellung der Mittel erfolgten jedoch am 5. Januar 2007; die Richtlinie 2013/36 ist jedenfalls auch keine Maßnahme, die eine abschließende Harmonisierung vorsieht.

36 Hervorhebung nur hier. Wie oben erwähnt, verweist die Kommission auf die Urteile vom 2. Oktober 1997, Saldanha und MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, Rn. 14), vom 29. April 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, Rn. 27 bis 34), und vom 29. Januar 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, Rn. 50).

37 Siehe oben, Nr. 31.

38 Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, Nr. 40). Vgl. grundsätzlich hierzu Urteile vom 2. Oktober 1997, Saldahna und MTS (C-122/96, EU:C:1997:458), vom 14. Juni 2007, Téléfonica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348), vom 12. November 2009, Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698), vom 15. April 2010, CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185), vom 12. September 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544), und vom 14. Februar 2012, Toshiba Corporation u. a. (C-17/10, EU:C:2012:72). Außer Betracht bleiben kann meines Erachtens das Urteil der Großen Kammer des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), da der einschlägige Sachverhalt sich nach Angleichung des ungarischen Rechtssystems an die einschlägige Richtlinie, aber vor dem Beitritt Ungarns zur Union am 1. Mai 2004 ereignete.

39 Vgl. Urteil vom 15. Dezember 2016, Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954, Rn. 21 bis 27, insbesondere Rn. 23).

40 Urteil vom 22. Juni 2017, E. ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, Rn. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung.).

41 Ebd. (Art. 33 und Anhang 1).

47. Der Gerichtshof hat jüngst entschieden, dass „sich aus dem 15. Erwägungsgrund [der Richtlinie 2013/36] [ergibt], dass mit ihr ein *Harmonisierungsgrad* erreicht werden soll, *der notwendig und ausreichend ist*, um die gegenseitige Anerkennung der Zulassung und der Aufsichtssysteme sicherzustellen, damit eine einzige Zulassung für die gesamte Union gewährt und der Grundsatz der Beaufsichtigung durch den Herkunftsmitgliedstaat angewandt werden kann“ [42].

48. Demzufolge unterliegt das Ausgangsverfahren dem primären Unionsrecht, und zwar dem freien Dienstleistungsverkehr nach Art. 56 AEUV und nicht dem freien Kapitalverkehrs nach Art. 63 AEUV [43].

49. Nach ständiger Rechtsprechung, ist zur Feststellung, ob eine nationale Regelung unter die eine oder unter die andere der nach dem EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten fällt, auf den Gegenstand der betreffenden Regelung abzustellen [44].

50. Der Gerichtshof hat entschieden, dass „[nach den] Bestimmungen des Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr … die Tätigkeit der Kreditvergabe durch ein Kreditinstitut eine Dienstleistung im Sinne des Art. 56 AEUV darstellt“ [45]. Eine innerstaatliche Regelung, „deren Gegenstand in erster Linie die Erbringung von Finanzdienstleistungen ist, [fällt] unter die Bestimmungen des Vertrags über die Dienstleistungsfreiheit, selbst wenn sie in Zusammenhang mit Kapitalbewegungen stehen könnte“ [46]. Dagegen „fallen innerstaatliche Maßnahmen, die zumindest hauptsächlich den Kapitalverkehr betreffen, in den Anwendungsbereich von Art. 64 Abs. 1 AEUV“ [47].

51. Dem Gesetz vom 14. Juli 2017 ist kein Hinweis darauf zu entnehmen, dass es der Regulierung der Kapitalmärkte dienen soll. Es zielt im Gegenteil auf das Verhältnis zwischen „Schuldnern und nicht zugelassenen Kreditgebern“ ab und beschränkt sich ausschließlich auf „Kreditverträge“ und nicht allgemeiner auf den weiter gefassten Kapitalmarkt. Für nichtig erklärt werden ausschließlich Kreditverträge.

52. Da das Gesetz vom 14. Juli 2017 den Zugang zum kroatischen Markt für die Vergabe von Krediten an außerhalb Kroatiens ansässige Unternehmen behindert, berührt es vorwiegend den freien Dienstleistungsverkehr; die damit einhergehende den freien Kapitalverkehr behindernde Wirkung ist unbestreitbar lediglich zweitrangig [48]. Die den freien Kapitalverkehr beschränkenden Wirkungen dieser Regelung sind nur eine zwangsläufige Folge der für die Erbringung von Dienstleistungen auferlegten Beschränkungen, so dass die Vereinbarkeit dieser Regelung mit Art. 63 AEUV nicht geprüft zu werden braucht [49].

42 Hervorhebung nur hier. Vgl. Urteil vom 13. September 2018, Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, Rn. 23).

43 Hinzuweisen ist darauf, dass Kroatien am 5. Januar 2007, dem Datum des Vertragsschlusses, nach Art. 57 Abs. 1 des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kroatien andererseits (ABl. 2005, L 26, S. 3) verpflichtet war, „Maßnahmen [zu unterlassen], die die Bedingungen für die Erbringung von Dienstleistungen durch Gesellschaften oder Staatsangehörige der Gemeinschaft bzw. Kroatiens, die in einer anderen“ Partei des Abkommens „als der des Leistungsempfängers niedergelassen sind, gegenüber dem Tag vor Inkrafttreten des Abkommens erheblich verschärfen“, d. h. vor dem 1. Februar 2005 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). Nach Art. 57 Abs. 2 waren Unstimmigkeiten im Hinblick auf Art. 57 Abs. 1 durch Konsultationen zwischen den Vertragsparteien beizulegen.

44 Vgl. jüngst Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Fidelity Funds (C-480/16, EU:C:2017:1015, Nr. 17) mit Verweis auf Urteile vom 1. Juli 2010, Dijkman und Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, Rn. 26), und vom 21. Mai 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, Rn. 31).

45 Urteil vom 12. Juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Urteil vom 21. Mai 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, Rn. 32).

47 Ebd. (Rn. 34).

48 Vgl. Urteil vom 26. Mai 2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, Rn. 39 bis 41).

49 Vgl. entsprechend Urteil vom 3. Oktober 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, Rn. 49).

53. Hinzuweisen ist darauf, dass Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs in jedem Fall den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ebenso wahren müssen [50] wie Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs. Wie von Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements ausgeführt, kann in rein unionsinternen Konstellationen, wie im Fall des Ausgangsverfahrens gegeben, die Frage des Verhältnisses von Niederlassungs-, Kapitalverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit offenbleiben, da die Prüfungsmaßstäbe dieser Grundfreiheiten weitgehend identisch sind [51].

54. Sollte daher der Gerichtshof mit diesem Aspekt meiner Würdigung nicht übereinstimmen und zu dem Schluss kommen, dass im Ausgangsverfahren die Kapitalverkehrs- und nicht die Dienstleistungsfreiheit Anwendung findet, bliebe das Gesetz vom 14. Juli 2017 mit dem Unionsrecht unvereinbar, weil es den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht wahrt (siehe meine Würdigung unten, Nrn. 66 bis 69).

55. Schließlich ist der Vortrag der Beklagten unzutreffend, dass sie Dienstleistungen der Kreditvergabe lediglich innerhalb Österreichs erbracht habe, so dass das für die Anwendbarkeit von Art. 56 AEUV erforderliche grenzüberschreitende Element im Ausgangsverfahren nicht gegeben sei.

56. Es ist nicht bestritten worden, dass das Darlehen über einen in Kroatien ansässigen Vermittler gewährt wurde und dass es durch eine Hypothek auf ein Grundstück besichert wurde, das in Kroatien belegen ist, wo der Schuldner seinen Wohnsitz hat. Dies reicht unter Berücksichtigung dessen aus, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs Art. 56 AEUV nur anwendbar ist, wenn „ein Auslandsbezug besteht“ [52] in dem Sinne, dass nach Art. 56 AEUV Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, verboten sind und es sich nicht um einen Sachverhalt handelt, dessen Merkmale *sämtlich* nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen [53].

B. Materielle Rechtmäßigkeit

57. Der Begriff der Beschränkung umfasst Maßnahmen eines Mitgliedstaats, die, obwohl sie unterschiedslos anwendbar sind, den Marktzugang von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und somit den Handel innerhalb der Union behindern [54].

58. Das Gesetz vom 14. Juli 2017 stellt eine Beschränkung dar, weil es ohne Zulassung der kroatischen Nationalbank geschlossene Verträge für nichtig erklärt. Die Parteien sind daran gehindert, einen Vertrag über eine Dienstleistung, der Angehörige eines Mitgliedstaats (Österreich) betrifft, die in einem anderen Mitgliedstaat (Österreich) als demjenigen des Leistungsempfängers (Kroatien) ansässig sind, zu erfüllen.

59. Das Gesetz vom 14. Juli 2017 diskriminiert indes Unternehmen, die außerhalb Kroatiens ansässig sind und Kreditdienstleistungen in diesem Mitgliedstaat erbringen möchten, und zwar aus zwei Gründen.

50 Beispielsweise Urteil vom 3. Oktober 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, Rn. 32).

51 C-646/15, EU:C:2016:1000, Nr. 41. Die Generalanwältin verweist auf ihre Schlussanträge in der Rechtssache SGI (C-311/08, EU:C:2009:545, Nrn. 37 bis 38), wo der Gerichtshof nur die Niederlassungsfreiheit für anwendbar hielt – Urteil vom 21. Januar 2010, SGI (C-311/08, EU:C:2010:26, Rn. 36).

52 Urteil vom 13. Juni 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, Rn. 46).

53 Hervorhebung nur hier. Ebd. (Rn. 32 und 33 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

54 Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in der Rechtssache Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, Nr. 56) mit Verweis auf Urteile vom 12. Dezember 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 15. Oktober 2015, Grupo Itevelesa u. a. (C-168/14, EU:C:2015:685, Rn. 67).

60. Erstens bezeichnet die Definition des „nicht zugelassenen Kreditgebers“ in Art. 2 des Gesetzes vom 14. Juli 2017 „jede juristische Person, … deren Sitz sich … nicht in … Kroatien befindet“. Dies bedeutet, dass das Gesetz nicht für Kreditgeber gilt, die in Kroatien ansässig sind.

61. Zweitens werden, wie von der Kommission vorgetragen (siehe oben, Nr. 33), nicht zugelassene Kreditgeber, die nicht in Kroatien ansässig sind, offenbar weniger günstig behandelt als nicht zugelassene Kreditgeber innerhalb Kroatiens, weil die Rechtsvorschriften über die Nichtigkeit bestimmter Verträge, die von in Kroatien ansässigen nicht zugelassenen Kreditgebern abgeschlossen werden, keine Rückwirkung vorsehen [55] und nach dem Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 12. April 2016 die Nichtigkeit nur für Verbraucherkreditverträge gilt.

62. Das Gesetz vom 14. Juli 2017 kann somit allenfalls nach Art. 52 Abs. 1 AEUV aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt werden [56], nicht aber durch bestimmte zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die eine unterschiedslos geltende Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen könnten, etwa die Vertragstreue bei Handelsverträgen, der Verbraucherschutz, der Schutz von Dienstleistungsempfängern vor durch unqualifizierte Personen erbrachten Dienstleistungen, die Wahrung des guten Rufs des nationalen Finanzsektors und das ordnungsgemäße Funktionieren von Finanzdienstleistungen [57] (siehe die Erklärungen der Kommission oben, Nr. 36).

63. Kroatien hat in der mündlichen Verhandlung auf den Schutz der öffentlichen Ordnung, die Wahrung des Rufs des Finanzsektors und sein Funktionieren, den Schutz der Grundrechte kroatischer Staatsangehöriger und insbesondere der schwächeren Partei eines Vertrags sowie den Verbraucherschutz verwiesen. Erwähnt wurde auch, dass von kroatischen Staatsangehörigen im Zeitraum von 2000 bis 2010 3 000 Darlehen von nicht zugelassenen Kreditgebern in Höhe von nahe 360 Mio. Euro in Anspruch genommen worden seien, hierzu jedoch wegen der Rechtswidrigkeit der Tätigkeiten keine genauen Daten vorlägen. Dies belege, dass die Tätigkeit Auswirkungen auf das Funktionieren von Finanzdienstleistungen in Kroatien und im Hinblick auf das Entstehen eines parallelen Systems rechtswidriger Kredite habe, die das Finanzsystem des Staates und die öffentliche Ordnung schädigten.

64. Dies wirke sich auf das Schicksal vieler Tausender kroatischer Staatsangehöriger aus, und das Gesetz vom 14. Juli 2017 sei eine als *ultima ratio* anzusehende Maßnahme. Potenzielle Schuldner mit geringer Kreditwürdigkeit würden in der Absicht angesprochen, ihre Immobilien zu erwerben, was dadurch belegt werde, dass auf der Insel Rab bei 220 Immobilien auf diese Weise das Eigentum wieder zurückgefallen sei und 344 Verfahren eingeleitet worden seien.

65. Wie bereits erwähnt, können für diskriminierende Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zwingende Gründe des Allgemeininteresses (siehe oben, Nr. 62) nicht geltend gemacht werden. Die von Kroatien vorgetragenen Erwägungen reichen ferner angesichts des weitreichenden Anwendungsbereichs des Gesetzes vom 14. Juli 2017 nicht aus, um das Gesetz aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit nach Art. 52 Abs. 1 AEUV zu rechtfertigen.

55 Die Kommission verweist auf Art. 19 j des Gesetzes über den Verbraucherkredit (*Narodne novine* Nrn. 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 und 52/2016), eingefügt durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über den Verbraucherkredit (*Narodne novine* Nr. 102/2015),

56 Urteil vom 28. Januar 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, Rn. 26).

57 Die Kommission verweist auf die Urteile vom 9. Juli 1997, De Agostini und TV-Shop (C-34/95 bis C-36/95, EU:C:1997:344, Rn. 53), vom 25. Juli 1991 Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, Rn. 14), vom 18. Juli 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, Rn. 38 bis 40), vom 30. März 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, Rn. 38), vom 10. Mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, Rn. 44), und das Urteil des EFTA-Gerichtshofs vom 16. Mai 2017, Netfonds (E-08/16, Slg. 2017, 163, Rn. 113).

66. Diese sind sämtlich nicht ausreichend, um einen legitimen Grund des Allgemeinwohls für die Einführung eines Gesetzes darzustellen, das die Nichtigkeit *sämtlicher* Kreditverträge mit Auslandsbezug vorsieht und auf Verträge zurückwirkt, die vor bis zu 17 Jahren geschlossen wurden. Generalisierende Schilderungen von Härtefällen, die in den schriftlichen Erklärungen Kroatiens vorgetragen werden (siehe oben, Nr. 27), wurden in der mündlichen Verhandlung nicht in hinreichendem Maß vertieft, um in der Abwägung gegen die Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs durch das Gesetz vom 14. Juli 2017 eine rechtlich zulässige Grundlage für eine Ausnahme darzulegen.

67. Ferner müssen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs besondere Anforderungen im Hinblick auf Qualifikationen oder Zulassungen, die der Mitgliedstaat stellt, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, sachlich geboten sein und dürfen nicht über das hinausgehen, was zum Erreichen dieser Ziele erforderlich ist [58].

68. Aufgrund seiner allgemeinen Fassung geht das Gesetz vom 14. Juli 2017 offensichtlich über die Grenzen dessen hinaus, was zur Erreichung eines mit ihm möglicherweise verfolgten legitimen Ziels erforderlich ist.

69. Eine angestrebte Beseitigung des (unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung bestehenden) Missstands durch eine diskriminierende allgemeine Regelung, die alle Kreditverträge mit Auslandsbezug für nichtig erklärt, die seit bis zu 17 Jahren bestehen (und viele Jahre wirksam waren, obwohl keine Zulassung der kroatischen Nationalbank vorlag), könnte nur dann gerechtfertigt sein, wenn Kroatien den stichhaltigen Nachweis erbringen würde, dass ein dringendes Problem drastische Maßnahmen erforderlich macht. Nach ständiger Rechtsprechung „[obliegt] es dem Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt, … dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände darzulegen, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt“ [59]. Ein solcher Nachweis ist nicht erbracht worden.

70. Weiterhin müssen die Mitgliedstaaten, wenn sie eine den freien Dienstleistungsverkehr beschränkende Regelung rechtfertigen wollen, allgemeine Rechtsgrundsätze, u. a. die Rechtssicherheit, wahren [60]. In der klassischen Formulierung des Gerichtshofs im Urteil Fedesa „[verbietet es] der Grundsatz der Rechtssicherheit … im allgemeinen …, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsaktes der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen, [während] dies … ausnahmsweise dann anders sein kann, wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist“ [61].

71. Im Ausgangsverfahren geht es darum, dass der Mitgliedstaat bei der Rechtfertigung der Beschränkung der Verkehrsfreiheit die Rechtssicherheit nicht gewahrt hat; dies macht jedoch für die Anwendung der materiellen Regelung keinen Unterschied [62]. Den Akten ist kein Hinweis darauf zu entnehmen, dass Vertrauensschutzerwägungen zugunsten der Beklagten berücksichtigt worden wären, obwohl der in Rede stehende Vertrag vor der mit dem Gesetz vom 14. Juli 2017 umgesetzten Entscheidung des kroatischen Gesetzgebers, ihn rückwirkend für nichtig zu erklären, zehn Jahre Bestand hatte.

58 Urteil vom 25. Juli 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, Rn. 15).

59 Urteil vom 30. April 2014, Pfleger u. a. (C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

60 Beispielsweise Urteil vom 20. Dezember 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 44 und 45 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

61 Urteil vom 13. November 1990, Fédesa u. a. (C-331/88, EU:C:1990:391, Rn. 45).

62 Vgl. z. B. Urteil vom 20. September 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, Rn. 52).

72. Schließlich sei daran erinnert, dass das Unionsrecht durchaus Schuldner im Kontext von Verbraucherkreditverträgen, einschließlich solcher mit Auslandsbezug, im Fall einer missbräuchlichen Behandlung schützt. Dies kommt in der umfangreichen Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung der Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen [63] in diesem tatsächlichen Kontext [64] zum Ausdruck. Liegen solche Umstände in Kroatien vor, ist diese Rechtsprechung selbstverständlich anwendbar [65].

V. Ergebnis

73. Ich schlage daher vor, die erste vom Općinski sud u Rijeci (Stadtgericht Rijeka, Kroatien) vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Unter den Umständen des Ausgangsverfahrens ist Art. 56 AEUV dahin auszulegen, dass er Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegensteht, wonach Kreditverträge zusammen mit den sich aus ihnen ergebenden weiteren Rechtshandlungen rückwirkend vom Zeitpunkt ihres Abschlusses an nichtig sind, wenn sie mit einem Kreditgeber, der in einem anderen Mitgliedstaat als dem des Leistungsempfängers ansässig ist, geschlossen wurden, obwohl der Kreditgeber bei Vertragsschluss nicht über die erforderlichen Zulassungen der zuständigen Behörden dieses Mitgliedstaats verfügte.

63 ABl. 1993, L 95, S. 29.

64 Vgl. z. B. jüngst Urteile vom 20. September 2018, OTP Bank und OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750), vom 31. Mai 2018, Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367), und vom 20. September 2017, Andriciuc u. a. (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 Vgl. z. B. auch Richtlinie 2008/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 87/102/EWG des Rates (ABl. 2008, L 133, S. 66) und Urteil vom 12. Juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).