

Mitteilung C(88) 1696 der Kommission über den Begriff „höhere Gewalt“ im Landwirtschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaften

(88/C 259/07)

Diese Mitteilung bezweckt, einen Beitrag zu mehr Klarheit und Konsequenz bei der Anwendung des Begriffs der höheren Gewalt im Gemeinschaftsrecht und vor allem im Landwirtschaftsrecht zu leisten. Dies erweist sich deshalb als notwendig, weil das Gemeinschaftsrecht diese Klausel ganz allgemein verwendet, indem es häufig die Pflicht zur Beachtung bestimmter Bedingungen durch die Formel „außer im Falle höherer Gewalt“⁽¹⁾ einschränkt und schon seit langem nicht mehr den wenig erfolgversprechenden Versuch unternimmt, eine erschöpfende Liste derjenigen Umstände zu erstellen, die eine Anwendung der Ausnahmeregelung wegen höherer Gewalt rechtfertigen können⁽²⁾. Diese Zielsetzung bestimmt die Gliederung der Mitteilung in drei Abschnitte, nämlich: (I.) die Definition des Begriffs „höhere Gewalt“, (II.) die Art und Weise der Anwendung einer Höhere-Gewalt-Klausel und (III.) Ausführungen zur Beweisfrage. Diese Mitteilung befürwortet eine einschränkende Auslegung des Begriffs „höhere Gewalt“.

I. Definition des Begriffs „höhere Gewalt“

1. Seit 1968 hat sich der Gerichtshof mit der Auslegung des Begriffs „höhere Gewalt“ zu befassen⁽³⁾. Im Laufe der Zeit hat sich diese Auslegung nur geringfügig verändert; die in der Rechtssache 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft)⁽⁴⁾ erfolgte Definition ist im wesentlichen noch heute gültig: Der Begriff der höheren Gewalt ist „nicht auf eine absolute Unmöglichkeit beschränkt, sondern im Sinne von ungewöhnlichen, vom Willen des Betroffenen unabhängigen Umständen zu verstehen, deren Folgen trotz aller aufgewandten Sorgfalt nur um den Preis unverhältnismäßiger Opfer vermeidbar gewesen wären“. Diese Definition wurde vom

Gerichtshof in zahlreichen Urteilen wiederholt, sowohl im Agrarbereich⁽⁵⁾ als auch in anderen Bereichen⁽⁶⁾.

2. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes enthält der Begriff der höheren Gewalt daher ein *objektives Element* (ungewöhnliche, vom Willen des Betroffenen unabhängige Umstände) sowie ein *subjektives Element* (trotz aller aufgewandten Sorgfalt unvermeidbare Folgen).

a) Hinsichtlich des objektiven Elements kommt es auf die Definition des Begriffs „ungewöhnliche, vom Willen des Betroffenen unabhängige Umstände“ an. Der Gerichtshof hat darüber noch nicht im einzelnen entschieden; er unterscheidet jedoch zwischen gewöhnlichen unternehmerischen Risiken (die bei allen vergleichbaren Geschäften bestehen) und außergewöhnlichen Risiken⁽⁷⁾.

i) „Ungewöhnlich“ ist ein Umstand, der als unvorhersehbar anzusehen ist oder zumindest als derart unwahrscheinlich, daß ein sorgfältiger Kaufmann davon ausgehen kann, daß das Risiko vernachlässigt werden kann⁽⁸⁾ (zum Beispiel: Blitzschlag; Eisgang auf Schifffahrtskanälen⁽⁹⁾; Lawinenschüttung von Straßen, die im Winter normalerweise passierbar sind).

ii) Ein Umstand ist „vom Willen des Betroffenen unabhängig“, wenn er im weiteren Sinne außerhalb seines Einflusbereichs liegt; nicht vom Willen des Betroffenen unabhängig sind die Handlungen seiner Vertragspartner, auch wenn sie strafbar sind⁽¹⁰⁾, da es dem Marktteilnehmer obliegt, seine Geschäftspartner sorgfältig auszuwählen und sie

(¹) Die Verordnung (EWG) Nr. 3183/80 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen sowie Voraussetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. Nr. L 338 vom 13. 12. 1980, S. 1) enthält einen ganzen Abschnitt (Artikel 36 und 37) über höhere Gewalt. Zwar enthält diese Verordnung detaillierte Vorschriften über höhere Gewalt und die aus einem Fall höherer Gewalt sich ergebenden Folgen; dagegen sind ihr nicht die Voraussetzungen zu entnehmen, die erfüllt sein müssen, damit ein Fall höherer Gewalt anerkannt werden kann.

(²) Vgl. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 der Kommission, ABl. Nr. 66 vom 28. 7. 1962, S. 1895/62. Vgl. als erstes Beispiel Artikel 3 der Verordnung Nr. 111/63/EWG (Änderung von Artikel 8 der Verordnung Nr. 87 der Kommission), ABl. Nr. 147 vom 14. 10. 1963, S. 2490/63.

(³) Rechtssache 4/68 — Schwarzwaldmilch, Slg. 1968, S. 561.

(⁴) Slg. 1970, S. 1125.

(⁵) Vgl. zuletzt das Urteil vom 22. 1. 1986 in der Rechtssache 266/84 — Denkavit/FORMA, Slg. 1986, S. 149, Entscheidungsgrund 27.

(⁶) Vgl. das vor kurzem ergangene Urteil in der Rechtssache 209/83 — Ferriere Valsabbia, Slg. 1984, S. 3089. Es ist anzunehmen, daß die Variationen in der Rechtsprechung des Gerichtshofes auf die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles zurückzuführen sind; vgl. zum Beispiel Rechtssache 42/79 — Eierkontor, Slg. 1979, S. 37, Entscheidungsgrund 10.

(⁷) Vgl. insbesondere die Urteile in den Rechtssachen 38/79 — Nordmark, Slg. 1980, S. 655, Entscheidungsgrund 9, und 808/79 — Pardini, Slg. 1980, S. 2122, Entscheidungsgrund 21.

(⁸) Vgl. Rechtssache 4/68 — Schwarzwaldmilch, Slg. 1968, S. 563.

(⁹) Siehe hierzu das Urteil in der Rechtssache 71/82 — BALM/Brüggen, Slg. 1982, S. 4654, Entscheidungsgrund 3.

(¹⁰) Siehe in diesem Zusammenhang das Urteil in der Rechtssache 42/79 — Eierkontor, Slg. 1979, S. 37, Entscheidungsgrund 10.

mit genügendem Nachdruck zur Beachtung der Vertragsklauseln anzuhalten (gegebenenfalls müssen Vertragsstrafen für Verstöße gegen die vertraglichen Verpflichtungen vorgesehen werden).

- b) Das subjektive Element enthält die Verpflichtung, die Folgen des ungewöhnlichen Ereignisses mit allen geeigneten Mitteln zu begrenzen (mit Ausnahme unverhältnismäßiger Opfer). Insbesondere muß der Unternehmer die Vertragsabwicklung sorgfältig beobachten und sofort reagieren, wenn er eine Anomalie feststellt⁽¹⁾; gegebenenfalls muß er sich anderweitig mit den betreffenden Waren eindecken oder diese einer anderen Bestimmung zuführen; er muß sich mit allen geeigneten Mitteln gegen den Verlust wichtiger Unterlagen absichern⁽²⁾; er muß alle erforderliche Sorgfalt walten lassen, um die in den maßgeblichen Vorschriften vorgesehenen Fristen einzuhalten.

II. Anwendbarkeit des Grundsatzes der höheren Gewalt

1. In der Fachliteratur zum Gemeinschaftsrecht vertreten die Verfasser unterschiedliche Auffassungen über die Anerkennung der Höhere-Gewalt-Klausel als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, der auch als ungeschriebener Rechtssatz anwendbar ist⁽³⁾.

- a) In diesem Zusammenhang steht fest, daß der Gerichtshof die Höhere-Gewalt-Klausel nie ausdrücklich als einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anerkannt hat, während die Generalanwälte zu dieser Frage unterschiedliche Standpunkte eingenommen haben⁽⁴⁾. Da es keine klare und eindeutige Rechtsprechung gibt, sollte vorsichtshalber davon abgesehen werden, daß die Höhere-Gewalt-Klausel derzeit nicht mit Sicherheit zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, die auch als ungeschriebenes Recht allgemeine Geltung haben. Es handelt sich vielmehr um eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz der strengen Beachtung der Rechtsvorschriften. *Da sie also eine Ausnahme darstellt, muß die Höhere-Gewalt-Klausel eng ausgelegt und angewandt werden, wodurch der allge-*

meine Rahmen ihrer Handhabung durch die Kommission und die nationalen Verwaltungen bereits umschrieben ist⁽⁵⁾.

- b) Diese Schlußfolgerung ist auch deshalb zwingend, weil der Gerichtshof es in einer ganzen Reihe von Fällen⁽⁶⁾ abgelehnt hat, eine Höhere-Gewalt-Klausel als ungeschriebenes Recht anzuwenden und weil das Ziel bestimmter Vorschriften des Gemeinschaftsrechts es nicht zuläßt, Situationen zu berücksichtigen, die durch einen als höhere Gewalt anzusehenden Umstand gekennzeichnet sind. Das trifft insbesondere auf Vorschriften zu, deren strikte Einhaltung zwingend erforderlich ist, weil anderenfalls das normale Funktionieren der Regelung in Frage gestellt würde. Als Beispiel wäre die Einhaltung der Frist für die Einreichung von Angeboten im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens zu nennen. Diese Frist muß streng beachtet werden unabhängig von eventuell auftretenden Umständen höherer Gewalt, da anderenfalls beim Vergleich der Angebote die Chancengleichheit nicht gewährleistet werden kann. Es gibt noch andere Ausschlußfristen, deren Nichteinhaltung notwendigerweise den Verlust eines Anspruchs oder eines Vorteils zur Folge hat, auch wenn die Verspätung durch höhere Gewalt verursacht wurde. Es ist jedoch nicht möglich, an dieser Stelle eine vollständige Liste solcher Fälle zu geben. Jedenfalls muß anerkannt werden, daß keine Verwaltung ohne Ausschlußfristen auskommen kann, da sie allein die Möglichkeit eröffnen, einen Verwaltungsvorgang endgültig abzuschließen. Ohne solche Ausschlußfristen müßten sämtliche Vorgänge auf Dauer aufbewahrt werden, da eine Fristversäumung theoretisch auf unbegrenzte Zeit durch Umstände höherer Gewalt gerechtfertigt werden könnte.
- c) Vor kurzem wurde festgestellt, daß manche Händler regelmäßig aus eigener Initiative in ihre Verträge eine Höhere-Gewalt-Klausel aufnehmen, deren Auslegung in gegenseitigem Einvernehmen erfolgt. Mit diesem Vorgehen wollen sie zweierlei erreichen: einerseits die Lücken des Gemeinschaftsrechts in diesem Bereich schließen und andererseits selbst über die Anwendbarkeit dieser Klausel entscheiden.

An dieser Stelle ist deshalb der Hinweis angebracht, daß ein solches Vorgehen im Hinblick auf das öffentliche (Gemeinschafts-)Recht nicht die beabsichtigten Folgen haben kann. Der im Rahmen des *Gemeinschaftsrechts angewendete Begriff der höheren Gewalt ist ein autonomer, spezifischer Begriff dieses Rechts*. Er kann nicht nach den für Verträge geltenden nationalen Rechtsordnungen ausgelegt werden und erst recht nicht nach dem Gutdünken der Vertragspartner. Diese können natürlich aufgrund der Vertragsfreiheit die Klauseln ihrer Wahl einfügen, müssen jedoch wis-

⁽¹⁾ Vgl. Rechtssache 266/84 — Denkavit/FORMA, Urteil vom 22. 1. 1986, Slg. 1986, S. 149, Entscheidungsgrund 28.

⁽²⁾ Siehe Rechtssache 808/79 — Pardini, Slg. 1980, S. 2122, Entscheidungsgrund 21; Rechtssache 158/73 — Kampffmeyer/EVS Getreide, Slg. 1974, S. 110, Entscheidungsgründe 11/12.

⁽³⁾ Vgl. insbesondere: Gilsdorf: La force majeure dans le droit de la CEE, Cahiers de droit européen, 1982, S. 137 (insbesondere S. 141) im verneinenden Sinn; Flynn: Force Majeure Pleas, European Law Review, 1981, S. 102 (besonders S. 114) im bejahenden Sinn.

⁽⁴⁾ Siehe, im negativen Sinne, die Äußerungen des Generalanwalts Capotorti in den Rechtssachen 68/77 — IFG, Slg. 1978, S. 353, besonders S. 380, und 38/79 — Nordmark, Slg. 1980, S. 643, besonders S. 658; im positiven Sinne Generalanwalt Mayras in der Rechtssache 32/72 — Wasaknäckle, Slg. 1972, S. 1197.

⁽⁵⁾ Im gleichen Sinne: J.E. Thomson: Force Majeure: the contextual approach of the Court of Justice, CMLR, 24, 1987, S. 259-271.

⁽⁶⁾ Siehe zum Beispiel die Rechtssache 38/79 — Nordmark, Slg. 1980, S. 643.

sen, daß diese Klauseln lediglich ihre bilateralen Beziehungen betreffen und auf keinen Fall der Gemeinschaft gegenüber Rechtswirkungen erzeugen können.

- d) Aus den angeführten Gründen sollte die Höhere-Gewalt-Klausel nicht als ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts angesehen werden, der auch als ungeschriebenes Recht gilt.

Im Einklang mit dieser Auffassung wird die Kommission sich darum bemühen, in allen Fällen, in denen dies zweckmäßig ist, die Einführung einer Vorschrift über die Folgen höherer Gewalt in diejenigen Rechtsakte vorzuschlagen, die eine solche Klausel derzeit noch nicht enthalten ⁽¹⁾.

2. Allerdings kann die Ansicht vertreten werden, daß die Höhere-Gewalt-Klausel lediglich eine Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes darstellt, der unbestreitbar zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört ⁽²⁾.

Der Gerichtshof hat mehrmals entschieden, daß das Vorhandensein einer Höhere-Gewalt-Klausel eine Verordnung auch dann gegen den Vorwurf eines Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz schützen kann, wenn sie für den Fall der Nichtbeachtung der in ihr vorgesehenen strengen Verpflichtungen Sanktionen vorsieht ⁽³⁾.

Der Gerichtshof hat im übrigen in Ausnahmefällen anerkannt, daß es selbst bei Fehlen einer ausdrücklichen Klausel über die höhere Gewalt in der einschlägigen Regelung gerechtfertigt sein kann, zur Vermeidung einer übermäßigen Ungleichbehandlung ein Unternehmen von bestimmten, in der Regelung vorgesehenen Verpflichtungen (z. B. der Einhaltung bestimmter Fristen) freizustellen, wenn die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen auf Umstände zurückzuführen ist, die einem Fall der höheren Gewalt gleichgestellt werden können, und wenn die Befreiung nicht gegen wesentliche Ziele der betreffenden Regelung verstößt ⁽⁴⁾.

Diese Lösung beruht anscheinend zumindest stillschweigend auf dem Zusammenhang zwischen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (einem allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts, der selbst bei Fehlen einer schriftlichen Rechtsgrundlage gilt) und der Anwendbarkeit der Klausel über die höhere Gewalt ⁽⁵⁾.

Es läßt sich daher nicht völlig ausschließen, daß die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in bestimmten Ausnahmefällen dazu führen kann, daß eine nicht schriftlich fixierte Klausel über die höhere Gewalt Anwendung findet. Im allgemeinen sollte man sich jedoch an den Wortlaut der Regelung halten, da in einer ganzen Reihe von Fällen die analoge Anwendung einer nicht schriftlich fixierten Klausel über die höhere Gewalt die ordnungsgemäße Anwendung und den Sinn und Zweck der betreffenden Regelung vereiteln könnte, was nicht mehr dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspräche. In der Sache ist daher größte Vorsicht geboten und in Zweifelsfällen werden die zuständigen einzelstaatlichen Behörden aufgefordert, mit den Dienststellen der Kommission Verbindung aufzunehmen.

III. Beweisrechtliche Fragen

In der gemeinschaftsrechtlichen Regelung ist (wie im übrigen auch bei den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften) die Beweislast im Zusammenhang mit der höheren Gewalt im einzelnen nicht festgelegt. Aus der Formel „außer im Falle höherer Gewalt“ ist jedoch zu schließen, daß die Beweislast für das Vorliegen eines derartigen Falles den Unternehmen obliegt, die sich darauf berufen.

Da die Fälle der höheren Gewalt eine Ausnahme zu den gesetzlichen Vorschriften darstellen, müssen die Bedingungen, denen die Beweisführung unterliegt, mindestens genauso streng sein wie die Regeln, die für die Beweisarten im Hinblick auf die Einhaltung der Verpflichtung gelten. Die Folge hiervon ist, daß der Beweis im allgemeinen nur durch unbestreitbare Urkunden geführt werden kann. Allerdings ist es nicht einfach, genau die Art des Beweises festzulegen, die in jeder Situation akzeptiert werden kann. In Zweifelsfällen wird es angebracht sein, sich im Hinblick auf diejenigen Einzelfälle, die Besonderheiten aufweisen, abzustimmen, um Ungleichbehandlungen durch den jeweiligen Mitgliedstaat, dessen Behörden die Beweise zu würdigen haben, zu vermeiden.

⁽¹⁾ Als Beispiel kann die kürzlich erfolgte Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2220/85 durch die Verordnung (EWG) Nr. 1181/87, ABl. Nr. L 113 vom 30. 4. 1987, S. 31, erwähnt werden.

⁽²⁾ Vgl. in diesem Sinne Rechtssache 25/70 — Köster, Slg. 1970, S. 1161, Entscheidungsgrund 22.

⁽³⁾ Vgl. Rechtssache 11/70 — Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, S. 1125, Entscheidungsgrund 25; Rechtssache 25/70 — Köster, Slg. 1970, S. 1161, Entscheidungsgründe 31 und 40; Rechtssache 147/81 — Merkur, Slg. 1982, S. 1389, Entscheidungsgründe 11 ff.

⁽⁴⁾ Siehe Rechtssache 64/74 — Reich, Slg. 1975, S. 261, Entscheidungsgrund 3; Rechtssache 6/79 — Union Française des Céréales, Slg. 1978, S. 1675, Entscheidungsgrund 4; Rechtssache 71/87 — INTER-KOM, Urteil vom 19. 4. 1988, noch nicht veröffentlicht.

⁽⁵⁾ Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes steht der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in keiner Weise einem völligen Verlust des bei Nichteinhaltung einer Hauptpflicht gewährten Vorteils entgegen; siehe hierzu insbesondere Rechtssache 66/82 — Fromançais, Slg. 1983, S. 395, und Rechtssache 272/81 — RUMI, Slg. 1982, S. 4167.

IV. **Schlußfolgerung**

Die vorstehende Analyse läßt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Höhere Gewalt stellt eine Ausnahme von der allgemeinen Regel der strikten Einhaltung der geltenden Regelung dar und ist daher restriktiv auszulegen und anzuwenden.
2. Höhere Gewalt ist kein allgemeiner Rechtsgrundsatz, sondern kann in Ausnahmefällen unter den von der Rechtsprechung des Gerichtshofes festgelegten strikten Voraussetzungen als eine Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angesehen werden.

3. Bei den Beweisen, die von den Unternehmen verlangt werden, die sich auf einen Fall der höheren Gewalt berufen, muß es sich um unbestreitbare Beweise handeln.

Dies bedeutet in der Praxis, daß die mit der konkreten Anwendung der Klausel über die höhere Gewalt beauftragten nationalen Verwaltungen sowohl bei der Würdigung der behaupteten Tatsachen als auch bei den zur Begründung der betreffenden Anträge vorgelegten Beweisen größte Vorsicht an den Tag zu legen haben. In Zweifelsfällen werden sie aufgefordert, sich mit den Dienststellen der Kommission in Verbindung zu setzen.
