Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**

2. **Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.**

Bahlmann Pescatore Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juli 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag
H. A. Rühl
Hauptverwaltungsrat

Der Präsident der Zweiten Kammer
K. Bahlmann

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT VOM 30. MAI 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Einleitung

1.1. Der Sachverhalt

Der Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache ist einfach. Die Klage der Firma Ferriera Valsabbia SpA ist gegen eine Entscheidung der Kommission vom 14. Juli 1983 gerichtet. Mit dieser Entscheidung wurde gegen die Klägerin wegen fast zwei Jahre zuvor (während einer zwischen dem 14. September und 2. Oktober 1981 durchgeführten Überprüfung) festgestellter Übertretungen von Artikel

1 — Aus dem Niederländischen übersetzt.

60 EGKS-Vertrag eine Geldbuße in Höhe von 284 240 000 Lire verhängt. Unter Berücksichtigung des Postwegs kann davon ausgegangen werden, daß die Klägerin die Entscheidung am 21. Juli 1983 erhalten hat. Die Klageschrift ist erst am 19. September 1983 bei der Kanzlei eingegangen und in das Register eingetragen worden. Somit ist die in Artikel 39 EGKS-Vertrag festgelegte Klagefrist unter Berücksichtigung der in der Verfahrensordnung festgelegten Entfernungsfristen um achtzehn Tage überschritten. Aufgrund dieser Fristüberschreitung hat die Kommission mit Schriftsatz vom 4. Oktober 1983 die Einrede der Unzulässigkeit erhoben.

Die größten Probleme für die Beurteilung dieser Einrede ergeben sich unmittelbar und mittelbar aus dem italienischen Gesetz Nr. 742 vom 7. Oktober 1969 über die Hemmung des Laufs der Klagefristen während der Sommerferien (GU 281 vom 6. 11. 1969). Obwohl dieses Gesetz *rechtlich* gesehen die Wirkung von Artikel 80 der Verfahrensordnung natürlich nicht beeinträchtigen kann, ergibt sich aus den schriftlichen und mündlichen Erklärungen der Parteien und aus den von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Erklärungen, daß dieses Gesetz *in tatsächlicher Hinsicht* die Möglichkeiten eines Vorgehens gegen Kommissionsentscheidungen der vorliegenden Art erheblich beeinträchtigt hat.

1.2. Hauptgründe für die Zurückweisung der Einrede

Aufgrund der Akten und aufgrund der mündlichen Verhandlung in der Sitzung vom 5. April 1984 halte ich es für offenkundig, daß die von der Kommission in ihrem Schriftsatz vom 5. Oktober 1983 erhobene Einrede der Unzulässigkeit wegen dieser tatsächlichen Beschränkungen der Verteidigungsrechte zurückgewiesen werden muß. Dieses Ergebnis liegt meines Erachtens schon aus den beiden folgenden Gründen auf der Hand.

Erstens hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung in Beantwortung einer von mir gestellten Frage eingeräumt, daß sie die der Klägerin vorgeworfene Überschreitung der Klagefrist zu einem erheblichen Teil selbst verursacht hat. Sie hat die Fristüberschreitung namentlich dadurch verursacht, daß sie die angefochtene Entscheidung kurz vor Beginn eines Zeitraums zugestellt hat, während dessen in Italien aufgrund der genannten gesetzlichen Regelung über die Klagefristen nahezu alle Rechtsanwälte wie auch nahezu alle ihre Mitarbeiter im Urlaub sind. Der Bevollmächtigte der Kommission hat im Hinblick auf den letztgenannten tatsächlichen Umstand während der mündlichen Verhandlung von sich aus offen eingeräumt, daß die Kommission sich in ihrem Schriftsatz bezüglich der tatsächlichen Tragweite des Gesetzes geirrt habe.

Zweitens ergibt sich aus den in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Erklärungen des Vorsitzenden der Rechtsanwaltskammer und des Präsidenten des Berufsverbands der Rechtsanwälte in Brescia sowie des für die Klägerin in EGKS-Angelegenheiten tätigen Rechtsanwalts, daß infolge der genannten gesetzlichen Regelung folgende Lage bestand:

1. Die juristische Bibliothek der Rechtsanwaltskammer Brescia war geschlossen.
2. Die Mitarbeiter der Rechtsanwaltskanzleien mußten grundsätzlich in der Zeit vom 1. August bis 15. Dezember Urlaub nehmen.
3. Der für die Klägerin in EGKS-Angelegenheiten tätige Rechtsanwalt war in der Zeit, während deren der Lauf der Verfahrensfristen aufgrund der

gesetzlichen Regelung gehemmt ist, ebenfalls im Urlaub.

4. Selbst die zentrale juristische Bibliothek in Rom war während des genannten Zeitraums nur für zwei Stunden täglich geöffnet.

Folglich kann aufgrund der nicht bestrittenen Erklärungen der Klägerin in der Sitzung angenommen werden, daß es ihr erst in der zweiten Augustwoche gelungen ist, einen anderen Rechtsanwalt als den für sie in EGKS-Angelegenheiten tätigen Rechtsanwalt zu finden. Dieser andere Rechtsanwalt war im EGKS-Recht nicht eingearbeitet, und es gelang ihm erst nach der Wiedereröffnung der regionalen juristischen Bibliothek in Brescia Anfang September, die einschlägigen Rechtsvorschriften und die einschlägige Rechtsprechung einzusehen. Mir scheint es aufgrund dieser in tatsächlicher Hinsicht mit hinreichender Sicherheit feststehenden Gegebenheiten offenkundig, daß für die Klägerin die Möglichkeit, während der formellen, am 1. September ablaufenden Klagefrist Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, erheblich eingeschränkt war.

1.3. Die relevanten Rechtsfragen

Rechtsvergleichende und tatsächliche Untersuchungen haben nicht ergeben, daß ähnliche gesetzliche Regelungen über die Hemmung des Laufs von Verfahrensfristen während der Sommerferien auch in anderen Mitgliedstaaten bestehen. Es hat sich auch nicht ergeben, daß die Sommerferien in anderen Mitgliedstaaten zu in ihrem Umfang vergleichbaren Schließungen von Rechtsanwaltskanzleien zu führen pflegen. Die Frage nach der Zulässigkeit der vorliegenden Klage ungeachtet der Überschreitung der Klagefrist hat somit besonderen Charakter; sie beschränkt sich auf Entscheidungen, die an italienische Unternehmen während oder kurz vor der Zeit gerichtet werden, in der der Lauf nationaler Verfahrensfristen aufgrund gesetzlicher Regelung gehemmt ist.

Nach Artikel 39 der Satzung des Gerichtshofes der EGKS hat der Ablauf von Fristen keine Rechtsnachteile zur Folge, wenn der Beteiligte dartut, daß ein Zufall oder ein Fall höherer Gewalt vorliegt. Wie sich nun bereits aus einer ersten Annäherung an die Zulässigkeitsfrage ergibt, sind daneben meines Erachtens zwei allgemeine Grundsätze im Zusammenhang mit dem Recht auf Verteidigung in die Beurteilung einzubeziehen. Erstens stellt sich meiner Ansicht nach wie gesagt die Frage, ob der Gerichtshof der Einrede der Unzulässigkeit stattgeben kann, wenn feststeht, daß die Kommission durch den Zeitpunkt der Zustellung der Entscheidung die Fristüberschreitung größtenteils oder ganz selbst verursacht hat. Zweitens stellt sich die Frage, ob nicht ein Recht auf angemessene Verteidigung als ein höherrangiger Grundsatz anerkannt werden muß, der zur Zurückweisung der Einrede führt.

Da ich keine auf diese Problematik unmittelbar anwendbare Rechtsprechung habe finden können, werde ich diese verschiedenen Rechtsfragen zunächst näher untersuchen, bevor ich mein abschließendes Urteil formuliere.

2. Die Argumente der Kommission

Die Kommission stützt ihre Einrede der Unzulässigkeit zum einen auf den Wortlaut von Artikel 39 der Satzung des Gerichtshofes der EGKS in Verbindung mit Artikel 80 der Verfahrensordnung. Zum anderen beruft sie sich dafür, daß ein Fall höherer Gewalt nicht vorliege, auf das Urteil des Gerichtshofes vom 18. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 154, 205, 206, 226 bis 228, 263

und 264/78 sowie 31, 39, 83 und 85/79 (Ferriera Valsabbia SpA und andere/ Kommission, Slg. 1980, 907). In Randnummer 140 der Entscheidungsgründe dieses Urteils hat der Gerichtshof festgestellt: „Ein Fall höherer Gewalt kann jedoch nur anerkannt werden, wenn sich der Betroffene auf eine äußere Ursache berufen kann, deren Folgen unvermeidbar und unausweichlich sind und dem Betroffenen die Einhaltung seiner Verpflichtungen objektiv unmöglich machen, im vorliegenden Fall ihm also keine andere Wahl hätten lassen dürfen, als gegen die Entscheidung 962/77 zu verstoßen."

Ein solcher Fall höherer Gewalt liegt, wie sich aus Randnummer 141 der Entscheidungsgründe dieses Urteils ergibt, nach Auffassung des Gerichtshofes nicht vor, wenn „aus den beigebrachten Unterlagen hervor[geht], daß von 181 zwischen Juni 1977 und September 1979 überprüften Unternehmen lediglich 29 der Mindestpreisregelung zuwidergehandelt haben."

Wegen des ganz anders gearteten tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhangs dieser Rechtsausführungen kann aus ihrer Geltung für das genannte Urteil meines Erachtens noch kein eindeutiger Schluß für die vorliegende Rechtssache gezogen werden.

Der tatsächliche und juristische Zusammenhang, in dem der Gerichtshof im Urteil vom 9. Februar 1984 in der Rechtssache 284/82 (Busseni/Kommission, Slg. 1984, 557) ebenfalls die Berufung auf höhere Gewalt zurückgewiesen hat, weist mehr Ähnlichkeit mit der vorliegenden Rechtssache auf. Die Firma Busseni hatte sich in dieser Rechtssache zur Rechtfertigung der Überschreitung der Klagefrist namentlich darauf berufen, das Unternehmen sei mittelbar infolge einer Gerichtsentscheidung vom 17. März bis 13. September 1982 ganz geschlossen gewesen. Wie der Gerichtshof jedoch in Randnummer 12 der Entscheidungsgründe dieses Urteils festgestellt hat, ergab sich aus den Akten, daß das betroffene Unternehmen ungeachtet der genannten Gerichtsentscheidung in dieser Zeit noch eine bedeutende Aktivität im Interesse seines Überlebens und seiner Erhaltung entwickelt hatte. Die Definition des Begriffs der höheren Gewalt ist übrigens in Randnummer 11 schon etwas weiter gefaßt als in dem vorher angeführten Valsabbia-Urteil. Die ältere Definition ergänzend wird ausgeführt: „Auch wenn er [der Begriff der höheren Gewalt] keine absolute Unmöglichkeit voraussetzt, so verlangt er doch, daß es sich um ungewöhnliche, vom Willen des Betroffenen unabhängige Schwierigkeiten handelt, die selbst bei Beachtung aller erforderlichen Sorgfalt unvermeidbar erscheinen."

Über die bereits dargestellten tatsächlichen Gegebenheiten in der jetzt anhängigen Rechtssache läßt sich meines Erachtens mit Sicherheit sagen, daß sie 1. „ungewöhnlich" sind (d. h. nur in Italien vorkommen), daß sie 2. vom Willen des Betroffenen unabhängig sind (namentlich die tatsächliche Auswirkung des angeführten italienischen Gesetzes in Verbindung mit dem Zeitpunkt der Zustellung der streitigen Entscheidung) und daß sie 3. unvermeidbar waren, da sich aus dem in der Sitzung festgestellten Sachverhalt ergeben hat, daß die Klägerin alles in ihrer Macht Stehende getan hat, um ihr Recht auf Verteidigung rechtzeitig geltend zu machen und dafür einen sachkundigen Rechtsanwalt zu finden. Nach dem Erhalt der Entscheidung am 21. Juli 1983 hat sie in kurzer Zeit die erforderliche Dokumentation zusammengestellt (diese Zeit war sicherlich kurz im Vergleich mit der Zeit von beinahe zwei Jahren, die die Kommission zur Vorbereitung ihrer Entscheidung benötigt hatte).

Nach knapp drei Wochen ist es ihr auch trotz der Schließung der meisten Rechtsanwaltskanzleien infolge des angeführten italienischen Gesetzes gelungen, einen Rechtsanwalt zu finden, doch war dieser Anwalt im EGKS-Bereich nicht sachkundig und konnte erst nach der Wiedereröffnung der juristischen Bibliothek in Brescia die einschlägigen Vorschriften und Entscheidungen einsehen [1]. Aus der Klageschrift gewinnt man im übrigen den Eindruck, daß der Rechtsanwalt der Klägerin damals auch noch nicht erkannt hatte, daß die Frist für die Erhebung der Klage nach Artikel 36 EGKS-Vertrag in der Satzung des Gerichtshofes der EGKS (Artikel 39) und nicht im EGKS-Vertrag selbst geregelt ist.

3. Ergebnis

3.1. Aus den soeben angeführten Gründen halte ich es an und für sich sehr wohl möglich, schon aufgrund der Umschreibung des Begriffs der höheren Gewalt in der Randnummer 11 der Entscheidungsgründe des angeführten Busseni-Urteils zu einer befriedigenden Begründung für die Zurückweisung der Einrede der Unzulässigkeit zu gelangen. Der Vorteil einer solchen Lösung ist natürlich, daß sie der bereits bestehenden Rechtsprechung kein wesentlich neues Kriterium hinzufügt.

3.2. Ein neues Kriterium würde der Rechtsprechung des Gerichtshofes hingegen hinzugefügt durch analoge Anwendung der Rechtsausführungen in den Randnummern 21 bis 24 der Entscheidungsgründe des Urteils des Gerichtshofes (Vierte Kammer) vom 16. November 1983 in der Rechtssache 188/82 (Thyssen AG/Kommission, Slg. 1983, 3721). Dort hat der Gerichtshof festgestellt, daß es nicht angeht, die Thyssen AG für eine Quotenüberschreitung im ersten Quartal 1981 zur Rechenschaft zu ziehen, die die Folge einer von der Kommission selbst zu vertretenden Verzögerung des Zeitpunkts war, zu dem der Thyssen AG ihre endgültige Quote für das vierte Quartal 1980 mitgeteilt worden war. Auch dieser Zeitpunkt lag wie in der vorliegenden Rechtssache sehr kurz vor einer Ferienzeit, während deren in dem betreffenden Mitgliedstaat geltende gesetzliche Regelungen die Möglichkeit für die Klägerin beschränkten, den Auswirkungen des Zeitpunkts der Zustellung der Kommissionsentscheidung auf die Ausübung ihrer Rechte zu begegnen. Die Anwendung desselben Rechtsgedankens (daß es nicht angeht, Unternehmen die Folgen von Verzögerungen tragen zu lassen, die die Kommission selbst verursacht hat) könnte dazu führen, die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen, weil die Kommission die Überschreitung der Klagefrist durch die Wahl des Zeitpunkts der Zustellung ihrer Entscheidung über die Verhängung der Geldbuße selbst verursacht hat. Eventuell könnte die Wahl dieses Zeitpunkts kurz vor der Zeit, da die tatsächlichen Auswirkungen des italienischen Gesetzes die angemessene Ausübung des Klagerechts praktisch unmöglich machten, im übrigen auch als „Zufall" im Sinne von Artikel 39 Absatz 3 eingestuft werden.

3.3. Sowohl als selbständiger Grund für die Zurückweisung der Einrede als auch zur Verstärkung der Berufung auf höhere Gewalt könnte hingegen eine Berufung auf den Grundsatz des „Rechts auf

1 — Das Vorbringen der Kommission in der mündlichen Verhandlung, daß sich die Klägerin nach Erhalt der Entscheidung am 21. Juli unverzüglich und ohne zuvor die relevanten Unterlagen zusammenzustellen, auf die Suche nach einem Rechtsanwalt hätte begeben müssen, halte ich nicht für zutreffend. Die Heranziehung eines Rechtsanwalts ohne Vorlage der relevanten Unterlagen ist im allgemeinen nicht sinnvoll. Überdies ist festgestellt worden, daß der für die Klägerin in EGKS-Angelegenheiten tätige Rechtsanwalt am 21. Juli bereits in Urlaub und während des gesamten in Rede stehenden Zeitraums nicht erreichbar war.

Verteidigung" dienen, der in der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine so große Rolle spielt. In der Tat liegt es auf der Hand, daß die Möglichkeit für die Klägerin, sich angemessen gegen die Entscheidung über die Verhängung der Geldbuße zu wehren, dadurch erheblich beeinträchtigt war, daß die Klagefrist zu einem großen Teil mit dem Zeitraum zusammenfiel, während dessen das angeführte italienische Gesetz die Verteidigungsmöglichkeiten in der in meinen einleitenden Bemerkungen dargelegten Weise tatsächlich erheblich beeinträchtigte.

Für die Anerkennung einer selbständigen Berufung auf das „Recht auf Verteidigung" als höherrangigen Rechtsgrundsatz könnte sprechen, daß in der Rechtsprechung einiger Mitgliedstaaten Überschreitungen einer Klagefrist zugelassen werden, ohne daß dabei auf den Begriff der „höheren Gewalt" zurückgegriffen wird. So spielt in der britischen und in der irischen Rechtsprechung einer rechtsvergleichenden Untersuchung zufolge weniger der Begriff „höhere Gewalt" als vielmehr die Frage eine Rolle, ob erkennbar ist, daß die verursachte Verspätung „wahrscheinlich eine erhebliche Härte für einen Dritten darstellt oder erheblich in dessen Rechte eingreift oder ob sie einer ordnungsgemäßen Rechtspflege abträglich ist" (vgl. Supreme Court Act 1981, Section 31 (6)). Auch in der deutschen und niederländischen Rechtsprechung spielt der Begriff „höhere Gewalt" als solcher in diesem Zusammenhang keine entscheidende Rolle, sondern es werden noch andere und weiter gefaßte Gründe genannt, um eine Fristüberschreitung zu rechtfertigen. So begegnet in der deutschen Rechtsprechung (vgl. BVerwGE 50, 254) die Wendung, daß eine verschuldete Verspätung nur vorliegt, wenn der Beteiligte diejenige Sorgfalt außer acht läßt, die für einen gewissenhaft und sachgemäß Prozeßführenden geboten ist und ihm nach den gesamten Umständen des konkreten Falles zuzumuten war.

Dafür, das „Recht auf angemessene Verteidigung" als höherrangigen Rechtsgrundsatz nur *zur Verstärkung* der Berufung der Klägerin auf höhere Gewalt heranzuziehen, spricht dagegen der Umstand, daß Artikel 39 der Satzung des Gerichtshofes der EGKS nur „Zufall" und „höhere Gewalt" als Gründe für eine Fristüberschreitung zuläßt. Im Hinblick auf Verfahrensfristen ist der Begriff „höhere Gewalt" dann so auszulegen, daß bei der Anwendung der Umschreibung dieses Begriffs in Randnummer 11 des Busseni-Urteils vom 9. Februar 1984 namentlich die Frage berücksichtigt wird, ob es zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Rechts auf angemessene Verteidigung führen würde, wenn die auf die angeführten außergewöhnlichen und äußeren Umstände gestützte Berufung auf höhere Gewalt ungeachtet der von der Klägerin aufgewandten Sorgfalt unberücksichtigt bliebe.

3.4. Im *Ergebnis* schlage ich vor, aus einem oder mehreren der angeführten Gründe, in ihrer Gesamtheit oder gesondert berücksichtigt,

1. die erhobene Einrede der Unzulässigkeit der Klage der Ferriera Valsabbia SpA zurückzuweisen,
2. die Kostenentscheidung dem Endurteil vorzubehalten.