# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 14. März 1995 *

inhaltsverzeichnis


A — Sachverhalt ..... I - 1654

B — Stellungnahme ..... I - 1657

I. Zulässigkeit ..... I - 1657

1. Zulässigkeit der Klage, soweit sie gegen die Entscheidung der Kommission von 1992 gerichtet ist ..... I - 1657

a) Auswirkungen der ersten Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens auf die Rechtswirkungen der Entscheidung ..... I - 1658

b) Rechtwirkungen der Entscheidung von 1992 aufgrund der Vermutung der Rechtsgültigkeit der Gemeinschaftsakte ..... I - 1661

c) Antrag die Entscheidung für inexistent zu erklären ..... I - 1663

d) Rechtswirkungen der Entscheidung durch Auswahl zwischen mehreren Entscheidungsmöglichkeiten ..... I - 1663

2. Zulässigkeit der Klage, soweit sie gegen die erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens gerichtet ist ..... I - 1664

a) Artikel 184 EWG-Vertrag ..... I - 1665

b) Inexistenz der Entscheidung ..... I - 1665

c) Anmerkungen zum Klageantrag ..... I - 1665

II. Begründetheit ..... I - 1666

1. Unzuständigkeit der Kommission ..... I - 1666

2. Verletzung wesentlicher Formvorschriften ..... I - 1668

a) Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag ..... I - 1668

b) Artikel 190 EWG-Vertrag ..... I - 1669

c) Artikel 12 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Kommission ..... I - 1670

Kosten ..... I - 1671

C — Schlußantrag ..... I - 1672


* Originalsprache: Deutsch.

## A — Sachverhalt

1. Am 22. Dezember 1988 erließ die Kommission einen Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie. Dieser sieht die vorherige Anmeldung aller wichtigen Beihilfen ungeachtet ihrer Zweckbestimmung sowie die Erstellung von Jahresberichten über alle Beihilfeleistungen vor. Durch Schreiben vom 31. Dezember 1988 hat die Kommission den spanischen Außenminister davon in Kenntnis gesetzt und ihn gebeten, innerhalb eines Monats die Annahme des Gemeinschaftsrahmens mitzuteilen. Der Gemeinschaftsrahmen wurde außerdem im Amtsblatt veröffentlicht [1]. In Punkt 1 „Notwendigkeit und Geltungsbereich der Maßnahme" weist die Kommission ausdrücklich darauf hin, sie habe sich entschlossen „die erforderlichen Maßnahmen" ... „gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag" zu erlassen. Des weiteren teilt sie mit, daß diese Maßnahmen vorher von Vertretern der Mitgliedstaaten im Rahmen einer Zusammenkunft geprüft worden waren.

2. Das Inkrafttreten des Gemeinschaftsrahmens war für den 1. Januar 1989 vorgesehen (Punkt 2.5). Wie die Kommission in Fußnote 2 der Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens [2] später mitgeteilt hat, hat sich das Inkrafttreten zunächst um sechs Monate verzögert. Spanien und die Bundesrepublik Deutschland hatten erst im Januar bzw. im Mai 1990 der Maßnahme zugestimmt.

3. Punkt 2.5 regelt außerdem die Gültigkeitsdauer des Gemeinschaftsrahmens. Danach ist vorgesehen, daß die Maßnahmen für zwei Jahre gültig bleiben. Dann „wird die Kommission die Wirksamkeit und den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens überprüfen".

4. Nach Ablauf von zwei Jahren, Ende 1990, hat die Kommission die vorgesehene Prüfung durchgeführt und die Mitgliedstaaten — wiederum durch einen Brief — über das Ergebnis informiert: Aufgrund der positiven Erfahrung mit dem Gemeinschaftsrahmen sei sie zu der Meinung gelangt, daß er verlängert werden sollte.

1 — Nr. 89/C 123/03 (ABl. 1989, C 123, S. 3).

2 — Nr. 91/C 81/05 (ABl. 1991, C 81, S. 4).

5. Diese erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens wurde im Amtsblatt veröffentlicht [3]. Auch im Rahmen dieser Veröffentlichung weist die Kommission nochmals darauf hin, daß der Gemeinschaftsrahmen auf der Grundlage von Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag eingeführt worden war.

6. In Absatz 4 wird das Ergebnis der Prüfung des Gemeinschaftsrahmens dargestellt. Danach „glaubt die Kommission, daß der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an die Kfz-Industrie in seiner derzeitigen Form [4] verlängert werden sollte." Ansonsten wird nur auf eine einzige Änderung hingewiesen: Die Geltung des Gemeinschaftsrahmens soll auf das Gebiet West-Berlins und der ehemaligen DDR, das inzwischen zur Gemeinschaft gehörte, ausgedehnt werden. Auch diese erste Verlängerung sieht wieder eine Prüfung nach zwei Jahren vor: „Nach zwei Jahren will die Kommission den Gemeinschaftsrahmen erneut prüfen. Sollten sich dann Änderungen als erforderlich erweisen (oder der Gemeinschaftsrahmen hinfällig werden), wird die Kommission vor einer Entscheidung die Mitgliedstaaten hören." (Absatz 5)

7. Im Hinblick auf diese erneute Überprüfung hat die Kommission die Mitgliedstaaten für Dezember 1992 zu einem Treffen eingeladen. Zur Vorbereitung dieser Sitzung wurde ein Arbeitspapier verteilt, das als Diskussionsgrundlage dienen sollte. Dieses stellte kurz die Geschichte des Gemeinschaftsrahmens dar und schilderte die Situation im Bereich der Kfz-Industrie im Jahr 1992. Außerdem enthielt das Papier Ausführungen, u. a. zu den Fragen, ob der Gemeinschaftsrahmen verlängert oder abgeschafft werden sollte, ob man die Definition des Sektors Kfz-Industrie erweitern sollte und ob man die Beurteilungskriterien überprüfen sollte, um die Rechtssicherheit noch zu verstärken.

8. Im Rahmen dieser Zusammenkunft erklärte der Generaldirektor der Generaldirektion Wettbewerb auf Anfrage der spanischen Delegation, daß der Gemeinschaftsrahmen nicht Ende 1992 auslaufe, da bereits durch die erste Verlängerung eine Verlängerung auf unbestimmte Zeit durchgeführt worden war. Dagegen meldete die spanische Delegation Zweifel an.

9. Außerdem wurde von seiten der Kommission darauf hingewiesen, daß diese Zusammenkunft keine Befragung der Mitgliedstaaten nach Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag darstelle. Erst wenn eine Änderung des Gemeinschaftsrahmens angezeigt sein sollte, werde eine solche Befragung durchgeführt.

10. Im Februar 1993 teilte der Generaldirektor der Generaldirektion für Wettbewerb in einem Brief mit, daß die Kommission im Dezember 1992 entschieden habe, keine Modifikation des Gemeinschaftsrahmens vorzunehmen. Außerdem wies er nochmals

3 — Siehe Fußnote 2.

4 — Der Passus „in seiner derzeitigen Form" fehlt in der französischen und spanischen Fassung.

darauf hin, daß auch keine Verlängerung vorgenommen worden sei, da der Gemeinschaftsrahmen bereits durch die erste Verlängerung auf unbestimmte Zeit verlängert worden war.

11. Auch diese Entscheidung der Kommission wurde im Amtsblatt veröffentlicht [5]. Auch hier weist die Kommission darauf hin, daß der Gemeinschaftsrahmen auf der Grundlage von Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag beschlossen worden war. Im weiteren Text heißt es ausdrücklich: „Ende 1990 beschloß die Kommission, den Gemeinschaftsrahmen praktisch unverändert zu verlängern. Bei dieser Verlängerung wurde für die Anwendung des Rahmens keine Frist gesetzt, ...". Als Schlußfolgerung aus dem Treffen zur Überprüfung des Gemeinschaftsrahmens, während dessen die Mehrheit der Mitgliedstaaten ihre Zufriedenheit mit dem Gemeinschaftsrahmen geäußert hatte, teilt die Kommission mit, daß sie sich entschlossen habe, „den Gemeinschaftsrahmen nicht zu ändern". Als Regelung für die Zukunft ist vorgesehen: „... dieser (Rahmen) wird bis zur nächsten, von der Kommission zu organisierenden Überprüfung gültig bleiben."

12. Am 5. April 1993 erhob Spanien Klage vor dem Gerichtshof und beantragte,

1) die mit Schreiben des Generaldirektors für Wettbewerb vom 3. Februar 1993 bekanntgegebene Entscheidung der Kommission vom 23. Dezember 1992, durch die entschieden worden war, den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie nicht zu ändern und die Geltungsdauer bis zur nächsten von der Kommission zu organisierenden Überprüfung zu verlängern, für inexistent zu erklären oder gegebenenfalls für nichtig zu erklären sowie, soweit sie die Grundlage für die oben genannte Entscheidung darstellt, die Änderung des vorher zitierten Gemeinschaftsrahmens, durchgeführt durch die Entscheidung 91/C 81/05 [6], für nichtig zu erklären [7],

2) der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

13. Am 12. Mai 1993 erhob die Kommission Einrede der Unzulässigkeit und beantragte,

1) die durch das Königreich Spanien in der vorliegenden Rechtssache erhobene Nichtigkeitsklage für unzulässig zu erklären,

2) Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Der Gerichtshof hat die Entscheidung über diese Einrede dem Endurteil vorbehalten.

5 — Nr. 93/C 36/06 (ABl. 1993, C 36, S. 17).

6 — ABl. 1991, C 81, S. 4.

7 — Diese Übersetzung weicht von der im Amtsblatt veröffentlichten (ABl. C 139, S. 11) ab.

B — Stellungnahme

I. *Zulässigkeit*

14. Die Beklagte trägt vor, die Klage sei unzulässig.

1. Zulässigkeit der Klage, soweit sie gegen die Entscheidung der Kommission von 1992 gerichtet ist

15. Soweit die Entscheidung der Kommission von 1992, den Gemeinschaftsrahmen auf unbestimmte Zeit zu verlängern, angegriffen wird, macht die Beklagte geltend, bei dieser Entscheidung handele es sich um einen Akt, der eine vorherige Entscheidung nur bestätige. Der Gemeinschaftsrahmen sei bereits durch die erste Verlängerung auf unbestimmte Zeit verlängert und bleibe weiter gültig, ohne daß es einer neuen Entscheidung der Kommission bedürfe. Die Entscheidung von 1992 bestätige lediglich diese bestehende Rechtslage. Insofern entfalte sie keine Rechtswirkungen und sei nicht über Artikel 173 EWG-Vertrag angreifbar.

16. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 31. März 1971 [8] entschieden hat, ist die Anfechtungsklage gegen alle Handlungen der Organe zulässig, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen. Ob die Entscheidung der Kommission von 1992 diese Voraussetzungen erfüllt, ist fraglich, denn Rechtswirkungen werden nach dem Vortrag der Beklagten nur durch die erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens erzeugt.

17. Außerdem ist fraglich, ob auf seiten der Klägerin ein berechtigtes Klageinteresse besteht. Sollte es sich bei der Entscheidung von 1992 wirklich nur um eine Bestätigung der ersten Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens handeln, so würde durch sie die Rechtslage der Klägerin nicht geändert. Das heißt, auch wenn die Entscheidung von 1992 für nichtig erklärt würde, träte keine Änderung der Rechtslage der Klägerin ein.

18. Es ist also zunächst zu prüfen, ob und wenn ja, welche Rechtswirkungen die Entscheidung von 1992 erzeugt hat. Dies hängt zum einen davon ab, welche Auswirkungen die erste Verlängerung auf die Geltungsdauer des Gemeinschaftsrahmens hat. Die Klägerin möchte diese Frage in die Begründetheitsprüfung verweisen, da nach ihrer Meinung die Entscheidung von 1992 auf jeden Fall Rechtswirkungen erzeuge. Die Kommission habe eine von mehreren ihr zur Verfügung stehenden Entscheidungsmöglichkeiten gewählt, somit eine Entscheidung getroffen und Rechtswirkungen erzeugt. Aber auch diese Behauptung muß zunächst geprüft

8 — Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, Slg. 1971, 263, Randnr. 38/42).

werden. Da von dem Ergebnis dieser Prüfung die Zulässigkeit der Klage abhängt, kann die Untersuchung nicht in die Begründetheit verwiesen werden.

a) Auswirkungen der ersten Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens auf die Rechtswirkungen der Entscheidung

19. Die Beklagte stellt im Rahmen ihrer Argumentation vor allem auf den Wortlaut der ersten Verlängerung im Gegensatz zu der ursprünglichen Fassung des Gemeinschaftsrahmens ab:

Während die ursprüngliche Fassung des Gemeinschaftsrahmens unter Punkt 2.5. ausdrücklich regelt: „... die vorgesehenen Maßnahmen sind für zwei Jahre gültig", sieht die erste Verlängerung in ihrem fünften Absatz nur noch vor: „... nach zwei Jahren will die Kommission den Gemeinschaftsrahmen erneut prüfen". Eine Entscheidung der Kommission unter Beteiligung der Mitgliedstaaten ist nur für den Fall vorgesehen, daß sich „Änderungen als erforderlich erweisen" „sollten".

Dies interpretiert die Beklagte dahin gehend, daß die Kommission, wenn sich nach ihrer Prüfung keine Notwendigkeit für eine Änderung des Gemeinschaftsrahmens ergibt, nichts unternehmen muß und wird. Dies ist aber nur dann sinnvoll, wenn der Gemeinschaftsrahmen auch ohne weitere Maßnahmen der Kommission bestehen bleibt. Ansonsten wäre sie gezwungen, auf jeden Fall etwas zu unternehmen.

20. Zieht man nur die Formulierung des fünften Absatzes der ersten Verlängerung in Betracht, so spricht einiges für eine unbegrenzte Dauer des Gemeinschaftsrahmens.

21. Der Behauptung Spaniens, wonach die ursprüngliche Fassung des Gemeinschaftsrahmens die Kommission dazu verpflichte, eine neue Frist festzulegen, kann nicht gefolgt werden. Der Text gibt keinen Anhaltspunkt für eine solche Interpretation. Es ist lediglich davon die Rede, daß die Kommission den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrahmens überprüfen wird. Dies schließt nicht aus, daß auch der zeitliche Anwendungsbereich überprüft wird. Davon, daß nach Durchführung dieser Prüfung eine neue Frist festgelegt werden soll, ist keine Rede.

22. Die Klägerin trägt weiter vor, der Wortlaut der ersten Verlängerung sei nicht so eindeutig, wie von der Beklagten behauptet. Insbesondere sei die zeitliche Geltung nicht eindeutig klar. Dies sei auch daran zu erkennen, daß vor Änderungen — darunter fallen nach Meinung der Klägerin auch zeitliche Änderungen — die Mitgliedstaaten gehört werden müssen. Auf jeden Fall sei es erforderlich, daß sich die Kommission zur Verlängerung der zeitlichen Gültigkeit äußere. Ohne eine solche Äußerung bzw. Entscheidung bliebe der Gemeinschaftsrahmen nicht weiter gültig.

23. Die Zweifel der Klägerin an der Eindeutigkeit des Wortlautes der ersten Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens sind berechtigt. Man darf den fünften Absatz dieser Verlängerung nicht isoliert betrachten, sondern muß den vorhergehenden Absatz mitberücksichtigen. Dort heißt es:

„Aufgrund dieser Überlegungen glaubt die Kommission, daß der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an die Kfz-Industrie *in seiner derzeitigen Form* [9] verlängert werden sollte. *Die einzige Änderung* [10] besteht darin, daß, wie die Kommission entschieden hat, die Meldepflicht in der Bundesrepublik Deutschland nun auch für West-Berlin und das Territorium der ehemaligen DDR gilt." [11]

Das kann nur so interpretiert werden, daß sich an dem Wortlaut des Gemeinschaftsrahmens nichts geändert hat. Die Regelungen bleiben in Kraft und damit auch die Bestimmung, daß die Maßnahmen für zwei Jahre gültig bleiben. Es sei denn, man ginge davon aus, daß diese Regelung durch die Bestimmungen im Text der ersten Verlängerung ersetzt würde. Dazu hätte es aber weiterer Angaben bezüglich einer Änderung oder Aufhebung dieser Bestimmung bedurft.

9 — Hervorhebung des Verfassers. Dieser Passus fehlt in der französischen und spanischen Fassung der 1. Verlängerung.

10 — Hervorhebung des Verfassers.

11 — Siehe Fußnote 2.

24. Allerdings ergibt sich aus dem Wortlaut des Punktes 2.5 des ursprünglichen Gemeinschaftsrahmens, daß spätestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten eine neue Regelung getroffen werden muß. Wenn diese neue Regelung aber keine ausdrückliche Aussage bezüglich der Geltungsdauer oder einer etwaigen Aufhebung der alten Zweijahresfrist macht, sondern im Gegenteil ausdrücklich die Weitergeltung in derzeitiger Form anordnet bzw. als einzige Änderung die Ausdehnung des räumlichen Geltungsbereiches nennt, bleibt die Zweijahresfrist bestehen.

25. Möglicherweise hatten die Mitgliedstaaten bei einer die Verlängerung vorbereitenden Zusammenkunft etwas anderes beschlossen. Auch das würde aber an der Weitergeltung der Zweijahresfrist nichts ändern, denn maßgeblich ist die objektive Auslegung des Wortlautes [12].

26. Die Beklagte macht weiter geltend, die erste Verlängerung habe trotz allem dem Gemeinschaftsrahmen eine unbestimmte Dauer verliehen, da sie von allen Mitgliedstaaten — auch von Spanien — akzeptiert worden war. Außerdem habe Spanien auch weiterhin, wie im Gemeinschaftsrahmen vorgesehen, die geplanten Beihilfen angemeldet und den Jahresbericht geschickt.

12 — Urteil vom 24. März 1992 in der Rechtssache C-313/90 (CIRFS, Slg. 1993, I-1125).

27. Spanien bestreitet dies nicht, macht aber geltend, es habe die erste Verlängerung als eine Verlängerung für zwei Jahre akzeptiert und nicht als eine Verlängerung auf unbestimmte Zeit. Mit einer so grundlegenden Änderung hätten die Mitgliedstaaten nicht rechnen müssen. Das verstoße gegen Rechtssicherheit und Vertrauensschutz der Mitgliedstaaten. Jedenfalls könne die Tatsache, daß Spanien weiterhin geplante Beihilfen angemeldet habe, nicht als Zustimmung zu einer mehr als zweijährigen Verlängerung angesehen werden.

28. Spanien verweist insoweit auf meine Schlußanträge in der Rechtssache C-313/90, CIRFS [13]. In diesem Fall ging es um die Frage, ob eine von der Kommission geschaffene Beihilfendisziplin im Wege einer Entscheidung der Kommission beschränkt werden könne. Die Entscheidung war allen Mitgliedstaaten mitgeteilt, jedoch von keinem der Mitgliedstaaten angefochten worden. Dieses Schweigen im Fall CIRFS kann meiner Meinung nach nicht als Zustimmung gedeutet werden, da die Bedeutung des Schweigens den Mitgliedstaaten nicht bewußt war, d. h. eine Änderung der Beihilfendisziplin durch einseitigen Akt der Kommission ist abzulehnen.

29. Im hier vorliegenden Fall haben die Mitgliedstaaten gerade nicht geschwiegen, sondern die Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens akzeptiert. Allerdings war ihnen dabei nicht bewußt, welche Bedeutung die Kommission ihrem Verhalten zumißt. Da sich aus dem Wortlaut der Verlängerung ebensowenig wie aus dem Brief der Kommission vom 31. Dezember 1990 ergibt, daß der Gemeinschaftsrahmen auf unbestimmte Zeit verlängert werden soll, konnten die Mitgliedstaaten hierzu keine Erklärung abgeben. Was eine Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens auf unbestimmte Zeit anbetrifft, haben die Mitgliedstaaten also geschwiegen. Dieses Schweigen kann noch weniger als Zustimmung gewertet werden als das Schweigen der Mitgliedstaaten im vorher zitierten Fall CIRFS, denn dort gaben die Mitgliedstaaten trotz Kenntnis aller Umstände keine Erklärung ab. Das heißt, die Einverständniserklärung der Mitgliedstaaten im vorliegenden Fall kann nicht als eine Zustimmung zu einer Verlängerung auf unbestimmte Zeit interpretiert werden.

30. Es bleibt nun noch zu prüfen, ob die Kommission den Gemeinschaftsrahmen möglicherweise aufgrund einseitigen Rechtsaktes auf unbestimmte Zeit verlängern konnte. Hierzu muß man das Wesen des Gemeinschaftsrahmens etwas genauer untersuchen.

31. In der ursprünglichen Fassung des Gemeinschaftsrahmens weist die Kommission darauf hin, daß sie „die erforderlichen Maßnahmen in Form eines Gemeinschaftsrahmens" ... „gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag" erlassen habe. Bei den Regelungen des Gemeinschaftsrahmens handelt es sich demnach um „zweckdienliche Maßnahmen" im Rahmen des Artikels 93 Absatz 1 EWG-Vertrag. Diese werden

13 — Schlußanträge vom 17. September 1992 in der Rechtssache C-313/90 (CIRFS, Slg. 1993, 1148, Nr. 130).

von der Kommission zunächst nur vorgeschlagen. Sie sind als Empfehlungen nach Artikel 189 EWG-Vertrag zu verstehen, denen es an Verbindlichkeit mangelt [14]. Diese Maßnahmen werden für die Mitgliedstaaten erst verbindlich, nachdem diese zugestimmt haben [15].

32. Das Erfordernis einer Zustimmung der Mitgliedstaaten ist im übrigen auch zwischen den Parteien nicht streitig. Die Kommission weist selbst mehrmals darauf hin, daß der Gemeinschaftsrahmen erst mit Zustimmung der Mitgliedstaaten gültig geworden ist.

33. Nichts anderes kann für die erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens gelten, denn durch diese erhält er nochmals für eine bestimmte Zeit (wie oben dargelegt, zwei Jahre) Geltung. Was die zeitliche Geltung anbetrifft, unterscheidet sich die Regelung der ersten Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens in nichts von der ursprünglichen Regelung. Nichts anderes war auch beabsichtigt, denn nach dem Text der ersten Verlängerung sollte der Gemeinschaftsrahmen in seiner derzeitigen Form verlängert werden. Demnach müßte auch die erste Verlängerung, um verbindlich zu werden, von den Mitgliedstaaten akzeptiert werden. Dafür spricht auch, daß im Text nochmals auf Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag hingewiesen wird, wonach die Mitgliedstaaten den von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zustimmen müssen. Außerdem heißt es in Absatz 4 der ersten Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens ausdrücklich, daß die Kommission glaube, daß der Gemeinschaftsrahmen „verlängert werden sollte". Dabei handelt es sich um einen Vorschlag und nicht um eine Anordnung der Verlängerung. Das heißt, auch die erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens konnte nur durch die Zustimmung der Mitgliedstaaten verbindlich werden. Die Kommission alleine konnte und wollte nicht verbindlich handeln.

34. Damit steht nun fest, daß die erste Verlängerung den Gemeinschaftsrahmen nur für zwei Jahre verlängert hat. Die zweite Verlängerung konnte also nicht — wie von der Beklagten behauptet — eine reine Bestätigung der ersten Verlängerung sein, denn nach zwei Jahren läuft deren Gültigkeit ab. Die zweite Verlängerung könnte damit sehr wohl dazu bestimmt sein, Rechtswirkungen zu erzeugen, denn sie besagt, daß der Gemeinschaftsrahmen bis zur nächsten Überprüfung gültig bleiben wird, was der tatsächlichen Rechtslage, wie sie oben festgestellt wurde, widerspricht.

b) Rechtswirkungen der Entscheidung von 1992 aufgrund der Vermutung der Rechtsgültigkeit der Gemeinschaftsakte

35. Nach Meinung der Klägerin hat die Kommission durch ihre Entscheidung von

14 — Von Wallenberg in Grabitz/Hilf: *Kommentar zur Europäischen Union*, Band 1 (Stand September 1994), Artikel 93, Randnr. 8.

15 — Siehe auch meine Schlußanträge in der Rechtssache C-313/90, a. a. O., (Fußnote 13), Nr. 30.

1992 den Gemeinschaftsrahmen durch einseitigen Rechtsakt — und damit unberechtigterweise — auf unbestimmte Zeit verlängert. Ob man dieser Entscheidung eine solche Bedeutung beimessen kann, ist fraglich, wenn man in Betracht zieht, was die Kommission mit ihrer Entscheidung eigentlich bewirken wollte. Sie wollte gerade nicht verbindlich handeln, da nach ihrer Meinung der Gemeinschaftsrahmen bereits seit der ersten Verlängerung unbefristet galt. Durch ihre Entscheidung wollte sie diese bestehende Rechtslage nochmals bestätigen. Dies ist im Wege einer feststellenden Entscheidung möglich, die die Verbindlichkeit der bestehenden Rechtslage erneut bestätigt, selbst aber keine rechtliche Veränderung vornimmt [16].

36. Aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes kann zur Beurteilung eines Rechtsakts nicht auf die Vorstellung der Mitglieder des Organs beim Erlaß des Rechtsakts abgestellt werden. Vielmehr ist maßgeblich, ob ein objektiv feststellbarer Entscheidungswille vorliegt [17].

37. Im folgenden ist nun zu prüfen, ob in der zweiten Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens, so wie sie im Amtsblatt veröffentlicht ist, bei objektiver Betrachtung der Wille der Kommission ersichtlich ist, dem Gemeinschaftsrahmen auf unbestimmte Zeit Geltung zu verschaffen. Im ersten Abschnitt wird darauf hingewiesen, daß der Gemeinschaftsrahmen bereits durch die erste Verlängerung unbegrenzte Gültigkeit erlangt hat. Daraus könnte man schließen, daß in der vorliegenden Entscheidung der Gemeinschaftsrahmen gerade nicht verlängert werden soll, da dies unnötig ist. Indem die Kommission abschließend mitteilt, sie habe sich entschlossen, den Gemeinschaftsrahmen nicht zu ändern, bringt sie damit gleichzeitig ihren Entschluß zum Ausdruck, den Gemeinschaftsrahmen unverändert weiter gelten zu lassen. Dies erzeugt zwar nach Meinung der Kommission keine Rechtswirkungen, erweckt aber jedenfalls den Eindruck, daß der Gemeinschaftsrahmen weiterhin gültig bleibt. Im Text der zweiten Verlängerung deutet nichts darauf hin, daß die Kommission sich im Irrtum befindet, wenn sie behauptet, daß der Gemeinschaftsrahmen bereits durch die erste Verlängerung unbegrenzte Gültigkeit erlangt hat. Da für die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane grundsätzlich die Vermutung der Gültigkeit spricht, entfalten sie auch dann, wenn sie fehlerhaft sind, Rechtswirkungen [18]. Das heißt im hier vorliegenden Fall, daß die Mitgliedstaaten weiter verpflichtet sind, geplante Beihilfen vorher bei der Kommission anzumelden und einen jährlichen Bericht über alle gewährten Beihilfen zu erstellen. Das heißt, der hier zu prüfende Rechtsakt der Kommission entfaltet die gleichen Rechtswirkungen wie eine ausdrückliche Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens auf unbestimmte Zeit. Er ist deshalb im Rahmen der Anfechtungsklage wie eine solche Verlängerungsentscheidung zu behandeln, denn aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes muß es den Mitgliedstaaten

16 — Grabitz in Grabitz (a. a. O.), Artikel 189, Randnr. 65.
17 — Siehe Fußnote 16.
18 — Urteil vom 15. Juni 1994 in der Rechtssache C-137/92 P (Kommission/BASF u. a., Slg. 1994, I-2629, I-2646, Randnr. 48).

möglich sein, den Rechtsakt der Kommission, der in seinem Inhalt der wahren Rechtslage widerspricht, zu beseitigen.

38. Die Kommission bestreitet auch nicht ausdrücklich, daß der hier zu prüfende Rechtsakt als Verlängerungsentscheidung ihrerseits angesehen werden kann. Allerdings müßten nach ihrer Meinung die Mitgliedstaaten der Verlängerung noch zustimmen.

39. Die Verlängerungsentscheidung vom Dezember 1992 kann, wie oben nachgewiesen, im Wege der Anfechtungsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag angefochten werden.

c) Antrag, die Entscheidung für inexistent zu erklären

40. Die Klägerin trägt vor, die Entscheidung der Kommission sei als inexistent anzusehen. Voraussetzung dafür wäre, daß der Rechtsakt mit besonders schweren und offensichtlichen Fehlern behaftet ist. In diesem Fall kann er von der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht toleriert werden und keine — auch keine vorläufigen — Rechtswirkungen erzeugen [19]. In einem solchen Fall ist eine Qualifizierung des Rechtsakts als inexistent erlaubt. Auch dies kann im Rahmen einer Klage geltend gemacht werden [20]. Dies hat Spanien getan, als es beantragt hat, die Entscheidung für inexistent oder gegebenenfalls für nichtig zu erklären.

41. Ein solcher schwerer und offensichtlicher Fehler muß bei der Lektüre des Rechtsakts erkennbar sein [21]. Bei der hier vorliegenden Entscheidung vom Dezember 1992 ist kein derartiger Mangel erkennbar. Aus dem Wortlaut ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, daß die erste Verlängerung den Gemeinschaftsrahmen nicht auf unbestimmte Zeit verlängert hat. Die hier in Frage stehende Entscheidung ist somit nicht mit schweren und offensichtlichen Fehlern behaftet und somit nicht inexistent. Die Inexistenz eines Rechtsakts muß auf ganz außergewöhnliche Fälle beschränkt bleiben.

d) Rechtswirkungen der Entscheidung durch Auswahl zwischen mehreren Entscheidungsmöglichkeiten

42. Abschließend ist noch zu prüfen, ob die Entscheidung von 1992, wie die Klägerin vorträgt, auf jeden Fall Rechtswirkungen erzeugt, weil sie eine Auswahl zwischen

19 — Urteil vom 15. Juni 1994 in der Rechtssache C-137/92 P (a. a. O., I-2647, Randnr. 49).

20 — Urteil vom 26. Februar 1987 in der Rechtssache 15/85 (Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Kommission, Slg. 1987, 1036, Randnr. 10).

21 — Rechtssache 15/85, a. a. O. (Fußnote 20), Randnrn. 10 ff.

verschiedenen zur Verfügung stehenden Maßnahmen beinhaltet. Die Kommission habe die Möglichkeit gehabt, den Gemeinschaftsrahmen abzuschaffen, ihn zu ändern, ihn auf unbestimmte Zeit zu verlängern oder eine neue Frist zu setzen. Auch indem sie beschlossen habe, den Gemeinschaftsrahmen unverändert weiterbestehen zu lassen, habe sie eine Auswahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten getroffen und damit Rechtswirkungen erzeugt [22].

43. Im hier vorliegenden Fall hatte die Kommission nicht wirklich die Wahl zwischen mehreren Möglichkeiten. Zunächst hatte sie nur die Aufgabe zu prüfen, ob eine Änderung des Gemeinschaftsrahmens notwendig sei. Das Ergebnis dieser Prüfung soll sie bekanntgeben. Diese Bekanntgabe soll aber gerade keine Rechtswirkungen erzeugen. Diese sollen erst eintreten, wenn eine Änderung des Gemeinschaftsrahmens tatsächlich beschlossen worden ist. Würde z. B. die Kommission nach Abschluß ihrer Prüfung zu dem Ergebnis gelangen, daß eine Änderung des Gemeinschaftsrahmens notwendig wäre, und sie dies auch mitteilte, so würde das noch nichts an der bestehenden Rechtslage ändern. Selbst die Mitteilung der Kommission, sie habe beschlossen, den Gemeinschaftsrahmen zu ändern, würde noch keine Änderung der Rechtslage mit sich bringen, denn sie hätte noch nicht mitgeteilt, wie sie den Gemeinschaftsrahmen ändern wolle. Nach den Regelungen der ersten Verlängerung müßte sie dazu zunächst einmal die Mitgliedstaaten hören. Der Meinung der Klägerin, daß die Entscheidung vom Dezember 1992 auf jeden Fall Rechtswirkungen erzeuge, da sie eine Wahl zwischen verschiedenen zur Verfügung stehenden Maßnahmen darstelle, ist deshalb nicht zu folgen.

44. Da die Entscheidung aber — wie oben nachgewiesen — aufgrund der Vermutung der Gültigkeit der Rechtsakte der Gemeinschaft Rechtswirkungen erzeugt, ist sie nach Artikel 173 EWG-Vertrag anfechtbar. Die Klage ist deshalb zulässig, soweit die Klägerin beantragt, die Entscheidung der Kommission von 1992 für nichtig zu erklären.

2. Zulässigkeit der Klage, soweit sie gegen die erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens gerichtet ist

45. Was die Klage gegen die erste Verlängerungsentscheidung angeht, so trägt die Kommission vor, auch diese sei unzulässig, da die Klagefrist nach Artikel 173 Absatz 5 EWG-Vertrag abgelaufen sei.

22 — Urteil vom 30. Juni 1992 in der Rechtssache C-312/90 (Cenemesa, Slg. 1992, I-4117).

a) Artikel 184 EWG-Vertrag

46. Die Klägerin macht geltend, die Klage sei auch nach Ablauf der Klagefrist zulässig. Da es im vorliegenden Fall auf die Geltung der ersten Verlängerung ankomme, könne deren Nichtigkeit nach Artikel 184 geltend gemacht werden.

47. Artikel 184 selbst erwähnt diese Möglichkeit nur für Verordnungen. Seine Bedeutung liegt darin, daß eine Partei, die nach Artikel 173 nicht befugt ist, gerichtlich gegen eine Verordnung vorzugehen, gegen die Anwendung rechtswidriger Verordnungen geschützt wird [23]. Nach Artikel 184 können nicht nur Verordnungen angegriffen werden, sondern auch Rechtshandlungen der Gemeinschaftsorgane, die gleichartige Wirkungen wie eine Verordnung entfalten [24]. Da Artikel 184 auf keinen Fall dazu dienen darf, die Klagefrist des Artikels 173 zu umgehen, erlaubt er der Partei nur ein Vorgehen gegen solche Rechtsakte, die ansonsten nach Artikel 173 nicht angreifbar wären.

48. Das ist aber hier nicht der Fall, denn die Klägerin hatte die Möglichkeit, gegen die erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens vorzugehen.

49. Sie war sogar aufgefordert, der ersten Verlängerung zuzustimmen und hätte mit einer Verweigerung dieser Zustimmung verhindern können, daß die Entscheidung verbindlich wird. Es besteht deshalb keine Notwendigkeit, die erste Verlängerung auch nach Ablauf der Klagefrist noch anzufechten [25]. Die Klage gegen die erste Verlängerungsentscheidung ist somit wegen Fristablaufs unzulässig.

b) Inexistenz der Entscheidung

50. Außerdem macht die Klägerin auch hier wieder die Inexistenz des Rechtsakts geltend. Da aber auch die erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens keinen schweren offensichtlichen Fehler aufweist, kann nicht von einer Inexistenz des Rechtsakts ausgegangen werden.

c) Anmerkungen zum Klageantrag

51. Schließlich ist noch das Argument der Klägerin zu behandeln, sie wolle die erste

23 — Urteil vom 14. Dezember 1962 in den verbundenen Rechtssachen 31/62 und 33/62 (Wöhrmann/Kommission, Slg. 1962, 1027, 1042).

24 — Grabitz in Grabitz (a. a. O.), Artikel 184, Randnr. 15.

25 — Grabitz in Grabitz (a. a. O.), Artikel 184, Randnrn. 15 ff.

Verlängerung nur dann angreifen, wenn diese die Kommission dazu ermächtigt, den Gemeinschaftsrahmen aufgrund einseitigen Akts für unbestimmte Dauer zu verlängern. Dies geht aber aus dem Antrag nicht hervor. Dort heißt es nur, die erste Verlängerung werde insoweit angegriffen, als sie Grundlage für die Entscheidung von 1992 sei. Die erste Verlängerung ist aber die Grundlage der Entscheidung von 1992. Insofern ist dem Klageantrag nicht zu entnehmen, daß die Entscheidung von 1990 nur unter bestimmten Bedingungen angefochten werden soll.

52. Als Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung kann somit festgehalten werden: die Klage Spaniens ist unzulässig, soweit sie darauf gerichtet ist, die Entscheidung der Kommission vom Dezember 1992 für nicht existent zu erklären und soweit sie gegen die erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens gerichtet ist.

Sie ist nur insoweit zulässig, als sie darauf gerichtet ist, die Entscheidung der Kommission von 1992 für nichtig zu erklären.

II. *Begründetheit*

53. Die Prüfung der Begründetheit beschränkt sich auf die Klage, soweit sie sich gegen die Entscheidung von 1992 richtet und beantragt ist, diese für nichtig zu erklären.

54. Wie bereits im Rahmen der Zulässigkeit geprüft, ist die Entscheidung vom Dezember 1992 als eine Verlängerung auf unbestimmte Zeit anzusehen. Ob die Kommission die Kompetenz hatte, eine solche Entscheidung aufgrund einseitigen Akts zu treffen, ist fraglich. Die Mitgliedstaaten haben jedenfalls nicht zugestimmt. Da die Entscheidung auch nur eine Bestätigung der ersten Verlängerung sein sollte, war eine Bestätigung durch die Mitgliedstaaten nicht vorgesehen. Das heißt, die Verlängerung kann nur gültig sein, wenn es der Kommission möglich war, ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten die Verlängerung vorzunehmen. Als Rechtsform kommt hierfür die Entscheidung nach Artikel 155 EWG-Vertrag in Betracht.

1. Unzuständigkeit der Kommission

55. Die Klägerin trägt vor, daß die Kommission nicht berechtigt sei, den Gemeinschaftsrahmen allein aufgrund ihrer Entscheidung auf unbestimmte Zeit zu verlängern. Damit macht sie einen der in Artikel 173 EWG-Vertrag genannten Klagegründe geltend.

56. Wie bereits im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung geklärt, war sowohl für die Einführung des Gemeinschaftsrahmens als auch für dessen erste Verlängerung die Zustimmung der Mitgliedstaaten erforderlich. Wobei hier nochmals darauf hingewiesen werden muß,

daß die ursprüngliche Fassung des Gemeinschaftsrahmens ausdrücklich den Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag erwähnt und sich aus dem Wortlaut der ersten Verlängerung ergibt, daß die Kommission nur einen Vorschlag unterbreiten wollte, der von den Mitgliedstaaten akzeptiert werden muß. Im folgenden ist zu prüfen, ob dies auch für die Entscheidung von 1992 zutrifft.

57. Der Wortlaut jedenfalls steht einer Einstufung als Entscheidung im Sinne des Artikels 155 EWG-Vertrag nicht entgegen. Im letzten Abschnitt teilt die Kommission mit, sie habe sich „entschlossen", keine Änderung vorzunehmen. Von einer Zustimmung bzw. Anhörung der Mitgliedstaaten im Vorfeld der Entscheidung ist nicht mehr die Rede. Die Grundlage für diesen Rechtsakt stellt die erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens dar. Dort ist geregelt, daß die Kommission den Gemeinschaftsrahmen zunächst einmal prüft. Falls keine Änderung notwendig ist, ist auch keine Zustimmung der Mitgliedstaaten erforderlich. Ob Änderungen notwendig sind, prüft die Kommission. Falls sie der Meinung ist, daß eine Änderung vorgenommen werden müßte, wird sie vor einer Entscheidung die Mitgliedstaaten hören. Ansonsten kann sie entscheiden, daß keine Änderung vorgenommen wird. In der hier in Frage stehenden Entscheidung von 1992 hat sie aber viel mehr entschieden. Sie hat den Gemeinschaftsrahmen auf unbestimmte Zeit verlängert. Ob die Kommission auch zu einer solch weitgehenden Entscheidung berechtigt war, ist fraglich. Um dies zu klären, muß man nochmals die Formulierungen der ersten Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens betrachten, die von den Mitgliedstaaten, also auch von Spanien, akzeptiert worden war. Dort heißt es:

„Sollten sich Änderungen als erforderlich erweisen, ... wird die Kommission vor einer Entscheidung die Mitgliedstaaten hören."

58. Unter „Änderungen" sind auch zeitliche Änderungen und erst recht die Verlängerung eines ursprünglich befristeten Gemeinschaftsrahmens auf unbestimmte Zeit zu verstehen.

59. Die Kommission trägt vor, es sei möglich, daß die Entscheidung über die zeitliche Dauer des Gemeinschaftsrahmens an die Kommission delegiert worden sei. Eine solche Entscheidung werde allerdings erst mit Zustimmung der Mitgliedstaaten wirksam.

60. Es ist die Frage, wie die im Text vorgesehene Anhörung der Mitgliedstaaten einzustufen ist — nur als vorherige Befragung oder als Erfordernis der vorherigen Zustimmung.

61. Der Wortlaut ist nicht eindeutig. Die Mitgliedstaaten werden gehört, d. h. angehört. Das kann bedeuten, daß ihnen nur die Möglichkeit gegeben werden soll, ihre Meinung kundzutun. Es handelt sich aber immer noch um einen Gemeinschaftsrahmen auf der Grundlage des Artikels 93 Absatz 1 EWG-Vertrag. Daraus könnte man folgern, daß für alle Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftsrahmen beschlossen werden, die Zustimmung der Mitgliedstaaten erforderlich ist. Auch das praktische Vorgehen hat sich gegenüber der ursprünglichen Fassung nicht geändert. Es ist die Kommission, die den Gemeinschaftsrahmen prüft. Wenn sie der Meinung ist, daß eine Änderung notwendig sei, wird sie die Mitgliedstaaten hören. Voraussetzung dafür ist wiederum, daß die Kommission eine bestimmte Änderung vorschlägt. Dieses Verfahren unterscheidet sich nicht von dem Verfahren nach der ursprünglichen Fassung des Gemeinschaftsrahmens. Auch dort ist nichts von einer Zustimmung der Mitgliedstaaten erwähnt, dennoch war sie erforderlich. Vor allem ist auch darauf hinzuweisen, daß das Erfordernis der Zustimmung der Mitgliedstaaten zwischen den Parteien unstreitig ist. Aus all dem muß gefolgert werden, daß auch die Entscheidung von 1992 nur durch die Zustimmung der Mitgliedstaaten verbindlich werden kann.

62. Eine solche Zustimmung könnte allerdings im Rahmen des vorherigen Treffens der Mitgliedstaaten abgegeben worden sein. Davon kann man nicht ausgehen, denn beide Parteien waren der Meinung, daß eine nachträgliche Zustimmung erforderlich sei. Damit ist sicher, daß keine der Äußerungen im Verlauf des vorherigen Treffens als Zustimmung zur Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens beabsichtigt war und auch nicht als eine solche gewertet werden kann. Außerdem hat Spanien schon im Verlauf dieses Treffens seine Zweifel an der Weitergeltung des Gemeinschaftsrahmens geäußert. Wie bereits in der Zulässigkeitsprüfung nachgewiesen, hätten die Mitgliedstaaten auch im Rahmen dieses vorherigen Zusammentreffens darauf hingewiesen werden müssen, daß der Gemeinschaftsrahmen auf unbestimmte Zeit verlängert werden soll.

63. Daraus folgt, daß keine Zustimmung der Mitgliedstaaten vorliegt. Das heißt, die Kommission konnte diese Verlängerung auf unbestimmte Zeit nicht vornehmen.

2. Verletzung wesentlicher Formvorschriften

a) Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag

64. Damit wurde — wie die Klägerin vorträgt — auch das Verfahren des Artikels 93 Absatz 1 EWG-Vertrag nicht eingehalten, das notwendig gewesen wäre. Im Gegensatz zur Meinung Spaniens wird dadurch aber der Akt nicht inexistent. Wie bereits bei der Frage der Zulässigkeit geprüft, liegt kein offensichtlicher und schwerer Fehler des

Rechtsakts vor. Allerdings ist damit ein weiterer Klagegrund des Artikels 173, nämlich die Verletzung wesentlicher Formvorschriften, erfüllt.

b) Artikel 190 EWG-Vertrag

65. Des weiteren macht die Klägerin die Verletzung des Artikels 190 geltend. Die Grundlage der Entscheidung von Dezember 1992 sei nicht ersichtlich. Die Entscheidung selbst nennt Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag und die erste Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens als Grundlagen. Nach Meinung der Klägerin könne Artikel 93 Absatz 1 EWG-Vertrag nicht die Grundlage sein, da seine Voraussetzungen nicht erfüllt seien.

66. Wichtig ist aber, daß die Entscheidung eine Grundlage nennt. Das ist der Fall. Damit ist die Entscheidung „mit Gründen versehen" [26], und dem Erfordernis des Artikels 190 ist, was die Benennung der rechtlichen Grundlage betrifft, genügt. Wenn dies auf einer fehlerhaften Rechtsauffassung der Kommission beruht, so schadet dies hier nicht [27].

26 — Artikel 190 EWG-Vertrag.

27 — Grabitz in Grabitz (a. a. O.), Artikel 190 Randnr. 6; Urteil vom 20. März 1957 in der Rechtssache 2/56 (Geitling, Slg. 1957, 9, 38).

67. Die Klägerin macht weiterhin geltend, daß Artikel 190 EWG-Vertrag verletzt sei, weil die Entscheidung der Kommission *nicht ausreichend begründet* sei.

68. Die Kommission trägt vor, eine Begründung sei nicht notwendig, da es sich um einen unverbindlichen Rechtsakt handele, der der Zustimmung der Mitgliedstaaten bedürfe. Trotzdem führt sie weiter aus, daß der Brief, mit dem Spanien über die Entscheidung der Kommission informiert wurde, sowie das zur Vorbereitung des Treffens im Dezember 1992 verteilte Arbeitspapier eine ausreichende Begründung enthalte.

69. Hier ist außerdem zu beachten, daß die Entscheidung der Kommission im Amtsblatt veröffentlicht wurde.

70. Der im Amtsblatt veröffentlichte Text der Entscheidung stellt ganz kurz die Geschichte des Gemeinschaftsrahmens dar und zählt die Regelungen der ersten Verlängerung auf. Außerdem wird das Treffen im Dezember 1992 erwähnt, das zur Prüfung des Gemeinschaftsrahmens einberufen worden war, sowie dessen Ergebnis vorgestellt. Es wird auch deutlich, daß die Entscheidung der Kommission aus dieser Prüfung resultiert. Nach Meinung des Gerichtshofes ist der Begründungspflicht Genüge getan, wenn die wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen

Erwägungen dargelegt sind [28]. Der Gedankengang, der zum Erlaß des Rechtsakts geführt hat, muß logisch nachvollziehbar sein.

71. Das ist hier der Fall. Die wichtigsten Erwägungen, die zur Entscheidung der Kommission geführt haben, sind dargestellt. Es ist erkennbar, daß Grundlage der Entscheidung das Treffen der Mitgliedstaaten zur Prüfung des Gemeinschaftsrahmens war, in dessen Verlauf die Mitgliedstaaten ihre Zufriedenheit mit dem Gemeinschaftsrahmen geäußert haben.

72. Hier ist außerdem noch anzumerken, daß Vertreter Spaniens an diesem Treffen im Dezember 1992 teilgenommen haben. Man kann deshalb davon ausgehen, daß Spanien die Argumente und Gründe für die Entscheidung der Kommission bekannt waren. Zur Vorbereitung dieser Sitzung wurde zudem ein Arbeitspapier verteilt, das umfangreiche Informationen enthielt. Es besteht deshalb kein Zweifel daran, daß Spanien über alle Umstände in Kenntnis gesetzt worden war. Die Tatsache, daß Spanien bereits im Vorfeld informiert worden war, verringert sogar noch den Umfang der Begründungspflicht der Kommission [29].

28 — Urteil vom 4. Juli 1963 in der Rechtssache 24/62 (Branntweinurteil, Slg. 1963, 141, 145).

29 — Schmidt in Von der Groeben/Thiesing/Ehlermann: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4. Auflage 1991, Band 4, Artikel 190, Randnr. 12, sowie Urteil vom 11. Januar 1973 in der Rechtssache 13/72 (Niederlande/Kommission, Slg. 1973, 27, Randnr. 11/12).

c) Artikel 12 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Kommission

73. Was die Klägerin mit ihrer Rüge der mangelnden Begründetheit vor allen Dingen angreift, ist, daß die Entscheidung der Kommission nicht in der erforderlichen Form bekanntgemacht worden war. Sie wurde lediglich durch einen Brief der Kommission davon in Kenntnis gesetzt. Dieser Brief allein erlaube ihr aber nicht festzustellen, ob die minimalen formellen Anforderungen erfüllt seien, damit der Akt rechtlich existent sei. Insbesondere könne sie nicht erkennen, ob die Anforderungen des Artikels 12 der Geschäftsordnung der Kommission erfüllt seien. Aus dem Brief selbst gehe nur das Datum und der Inhalt der Entscheidung hervor, wobei nicht festzustellen sei, ob der Inhalt auch dem von der Kommission beschlossenen entspreche.

74. Die Kommission macht demgegenüber geltend, daß die Klägerin nicht genügend und nicht substantiiert genug vorgetragen habe, um einen Verstoß der Kommission gegen Artikel 12 der Geschäftsordnung geltend machen zu können.

75. Der hier von der Klägerin angesprochene Artikel 12 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Kommission sieht die Ausfertigung der Rechtsakte vor. In der seinerzeit geltenden

Fassung bestimmte er, daß die von der Kommission in einer Sitzung oder im schriftlichen Verfahren gefaßten formellen Beschlüsse in der Sprache oder in den Sprachen, in denen sie verbindlich sind, durch die Unterschriften des Präsidenten und des Exekutivsekretärs festgestellt werden. Diese Regelung stellt eine wesentliche Formvorschrift im Sinne des Artikels 173 EWG-Vertrag dar [30]. Die dort vorgesehene Ausfertigung des Rechtsakts soll es ermöglichen, im Streitfall festzustellen, ob der zugestellte bzw. veröffentlichte Text mit dem von der Kommission wirklich angenommenen Text übereinstimmt. Die Klägerin macht im vorliegenden Fall nicht geltend, daß keine Ausfertigung vorgenommen wurde, sondern daß der Brief der Kommission, in dem diese ihre Entscheidung mitteilt, keine Auskunft darüber gebe, ob eine Ausfertigung vorgenommen wurde und der Inhalt des Briefes mit der Entscheidung der Kommission übereinstimmt bzw. ob überhaupt die Möglichkeit besteht, dies (anhand einer Ausfertigung) nachzuprüfen. Eine solche Möglichkeit besteht aber auch im Normalfall nicht. Die Entscheidung wird dem Adressaten zugestellt, wobei er davon ausgehen muß, daß der Text mit dem von der Kommission angenommenen Text übereinstimmt. Ob dies wirklich der Fall ist, kann dem zugestellten Text nicht entnommen werden.

76. Im vorliegenden Fall geben weder der Brief der Kommission noch die Veröffentlichung der Entscheidung im Amtsblatt irgendwelche Anhaltspunkte dafür, daß der Text der Veröffentlichung nicht mit dem von der Kommission angenommenen Text übereinstimmt. Solche Anhaltspunkte müßte die Klägerin aber geltend machen, um einen Verstoß gegen Artikel 12 rügen zu können. Ein solcher Verstoß wurde vom Gerichtshof in einem Fall geprüft und bejaht, wo schon aus dem typographischen Erscheinungsbild des zugestellten Textes zu erkennen war, daß nachträglich Passagen eingefügt worden waren [31].

77. Solche Anzeichen liegen hier im Fall nicht vor und werden von der Klägerin auch nicht geltend gemacht. Sie hat damit nicht genügend vorgetragen, um eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften im Sinne des Artikels 173 EWG-Vertrag geltend machen zu können.

78. Da aber nachgewiesen wurde, daß andere Klagegründe des Artikels 173 erfüllt sind, ist die Entscheidung der Kommission nicht rechtmäßig. Sie muß daher nach Artikel 174 EWG-Vertrag für nichtig erklärt werden.

*Kosten*

Da die Klägerin zum überwiegenden Teil obsiegt, ist die Beklagte nach Artikel 69 § 2 Satz 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

30 — Rechtssache C-137/92 P (a. a. O., Randnrn. 74 und 76).

31 — Urteil vom 15. Juni 1994 in der Rechtssache C-137/92 P, a. a. O. (Fußnote 18), Randnrn. 57, 77 f.

## C — Schlußantrag

79. Ich schlage vor,

1) die Entscheidung der Kommission vom Dezember 1992 betreffend die Verlängerung des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen auf dem Gebiet der Kfz-Industrie für nichtig zu erklären;

2) die Klage im übrigen als unzulässig abzuweisen;

3) der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.