SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS YVES BOT vom 2. April 2009 [1]

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt das Europäische Parlament die Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 1968/2006 des Rates vom 21. Dezember 2006 [2], durch die der Rat der Europäischen Union die Modalitäten für die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft am Internationalen Fonds für Irland [3] für den Zeitraum 2007 bis 2010 festgelegt hat. Die Verordnung wurde auf der Grundlage des Art. 308 EG erlassen.

2. Zur Begründung seiner Klage führt das Parlament aus, der genannte Artikel habe nicht als Rechtsgrundlage für diese Verordnung dienen können. Die in der angefochtenen Verordnung enthaltenen Maßnahmen unterlägen Titel XVII des EG-Vertrags über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, insbesondere Art. 159 Abs. 3 EG. Der Gerichtshof habe daher zu beurteilen, ob Maßnahmen zur Sicherung des Friedensprozesses und zur Förderung der Versöhnung zwischen geteilten Bevölkerungsgruppen in einer Region der Gemeinschaft als fester Bestandteil der in Titel XVII des Vertrags geregelten Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts angesehen werden könnten.

3. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich darlegen, weshalb ich diesen Klagegrund, der dahin geht, dass eine falsche Rechtsgrundlage gewählt worden sei, für begründet halte.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Das Primärrecht*

4. Art. 158 EG bestimmt:

„Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern.

Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Verordnung über Finanzbeiträge der Gemeinschaft zum Internationalen Fonds für Irland (2007-2010) (ABl. L 409, S. 81, Berichtigung ABl. 2007, L 36, S. 31, im Folgenden: angefochtene Verordnung).

3 — Im Folgenden: IFI.

Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern."

5. Art. 159 Abs. 1 EG lautet:

„... Die Festlegung und Durchführung der Politiken und Aktionen der Gemeinschaft sowie die Errichtung des Binnenmarkts berücksichtigen die Ziele des Artikels 158 und tragen zu deren Verwirklichung bei. Die Gemeinschaft unterstützt auch diese Bemühungen durch die Politik, die sie mit Hilfe der Strukturfonds (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft [EAGFL] — Abteilung Ausrichtung, Europäischer Sozialfonds [ESF], Europäischer Fonds für regionale Entwicklung [EFRE]), der Europäischen Investitionsbank [EIB] und der sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente führt."

6. Art. 159 Abs. 3 EG sieht ferner vor:

„Falls sich spezifische Aktionen außerhalb der Fonds und unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Gemeinschaft beschlossenen Maßnahmen als erforderlich erweisen, so können sie vom Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen beschlossen werden."

7. Art. 308 EG lautet:

„Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften."

B — *Das anglo-irische Abkommen von 1985 und das Abkommen über einen Internationalen Fonds für Irland*

8. Am 15. November 1985 unterzeichneten Irland und die Regierung des Vereinigten Königreichs in Hillsborough ein Abkommen [4], in dem sie sich zur Zusammenarbeit verpflichteten, um „Frieden, Stabilität und Wohlstand auf der ganzen Insel sicherzustellen, indem die Versöhnung, die Wahrung der Menschenrechte, die Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus und die Ent-

4 — *United Nations Treaty Series*, Bd. 1413, Nr. I-23668, im Folgenden: anglo-irisches Abkommen.

wicklung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenarbeit gefördert werden“ [5].

9. Zu den Aktionsbereichen nach dem anglo-irischen Abkommen gehört ausweislich der Überschrift des Titels F des Abkommens die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereichen. So bestimmt Art. 10 Buchst. a des anglo-irischen Abkommens: „Die beiden Regierungen arbeiten zusammen, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung jener Gebiete in beiden Teilen Irlands zu fördern, die am schwersten unter den Folgen der Instabilität der letzten Jahre gelitten haben; sie prüfen die Möglichkeit, internationale Unterstützung für diese Arbeiten zu erlangen.“

10. Gemäß dieser Vorschrift und zur Umsetzung der sich aus ihr ergebenden Zielvorgabe schlossen Irland und die Regierung des Vereinigten Königreichs am 18. September 1986 ein Abkommen, mit dem der Internationale Fonds für Irland gegründet wurde [6].

11. In der Präambel zu diesem Abkommen erkennen Irland und die Regierung des Vereinigten Königreichs an, dass „eine bedrohliche Unterbeschäftigung sowie Mehrfachbenachteiligungen ein Klima schaffen, in dem Instabilität entsteht, und dass diese Instabilität und die Unverträglichkeit ihrerseits Bedingungen nach sich ziehen, die dem wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt entgegenstehen“.

12. Nach Art. 2 dieses Abkommens ist es „Ziel des [IFI] …, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern sowie die Kontakte, den Dialog und die Versöhnung zwischen Nationalisten und Unionisten in ganz Irland zu unterstützen“.

13. Art. 3 des IFI-Abkommens bestimmt, dass „[z]u diesem Zweck … der [IFI] ein Anreiz für private Investitionen und für Unternehmergeist [ist]; er ergänzt die Regierungsprogramme und fördert die freiwilligen Anstrengungen. ... Angesichts der besonderen Probleme Nordirlands, die im Zusammenhang mit der Instabilität der letzten Jahre stehen, werden etwa Dreiviertel der Mittel des [IFI] für Nordirland verwandt werden.“

14. Art. 4 dieses Abkommens führt die Projektarten auf, die bevorzugt durch den IFI finanziert werden sollen. Genannt werden im Wesentlichen die Investitionen für den Privatsektor, die Projekte grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Wirtschafts-, Bildungs- und Forschungsfragen, die Projekte zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Einwohner der Regionen, die schweren wirtschaftlichen und/oder sozialen Problemen wie hoher Arbeitslosigkeit oder unzureichender Infrastruktur ausgesetzt sind, sowie die Projekte der Berufsbildung im Ausland.

15. Aus den Art. 5 und 6 dieses Abkommens ergibt sich, dass der IFI eine internationale Organisation ist, der Irland und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und

5 — Art. 4 Buchst. a Ziff. ii des anglo-irischen Abkommens.

6 — *United Nations Treaty Series*, Bd. 1515, Nr. I-26244, im Folgenden: IFI-Abkommen.

Nordirland als Mitglieder angehören, und die Rechtspersönlichkeit besitzt. Der IFI wird von einem Verwaltungsrat geleitet, dessen Präsident und Mitglieder gemeinsam von Irland und der Regierung des Vereinigten Königreichs bestimmt werden. Falls sie es wünschen, können die Geberländer (Vereinigte Staaten von Amerika, Kanada, Neuseeland, Australien und die Europäische Gemeinschaft) Beobachter bestimmen, die an den Sitzungen des Verwaltungsrats teilnehmen [7].

16. Die Gemeinschaft trägt seit 1989 zur Finanzierung des IFI bei [8]. Es ist vorgesehen, dass der IFI bis 2010 arbeiten soll.

C — *Die angefochtene Verordnung*

17. Die angefochtene Verordnung dient der Festlegung des Rahmens, in dem die Finanzbeiträge der Gemeinschaft zum IFI für die Rechnungsjahre 2007, 2008, 2009 und 2010 ausgezahlt werden. Der als Bezugsrahmen dienende Betrag für den Zeitraum 2007–2010 beläuft sich auf 60 Mio. Euro.

18. Die angefochtene Verordnung wurde auf der Grundlage von Art. 308 EG erlassen [9].

19. Gemäß dem zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung „anerkennt [die Gemeinschaft], dass sich die Ziele des [IFI] mit den von ihr verfolgten Zielen decken".

20. Aus dem dritten Erwägungsgrund dieser Verordnung ergibt sich, dass „[d]ie gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 177/2005 [10] durchgeführten Bewertungen … bestätigt [haben], dass die Tätigkeiten des [IFI] weiter unterstützt werden sollten, wobei die Ausschöpfung der Synergien zwischen Zielen und Koordinierung einerseits und den Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft andererseits weiter verbessert werden sollte; dies gilt insbesondere für das Sonderprogramm zur Förderung von Frieden und Versöhnung in Nordirland und den Grenzbezirken Irlands (im Folgenden ‚Programm PEACE' genannt), das gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit

7 — Die Europäische Kommission (vertreten durch den Generaldirektor für Regionalpolitik) nimmt an den Sitzungen des Verwaltungsrats des IFI teil. Vgl. Mitteilung der Kommission vom 12. Oktober 2006 mit dem Bericht über den Internationalen Fonds für Irland gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 177/2005 des Rates (KOM[2006] 563 endg., Nr. 2.2). Vgl. auch Art. 3 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung.

8 — Nach der Entscheidung der Gemeinschaft, Beiträge zum IFI zu leisten, beliefen sich ihre Finanzbeiträge zwischen 1989 und 1994 auf jährlich 15 Mio. Euro und zwischen 1995 und 1999 auf jährlich 17 Mio. Euro; seit 2000 belaufen sie sich auf jährlich 15 Mio. Euro.

9 — Dieselbe Rechtsgrundlage wurde für die Verordnungen herangezogen, die die früheren Beitragszeiträume betrafen (Art. 235 EG-Vertrag, jetzt Art. 308 EG).

10 — Verordnung des Rates vom 24. Januar 2005 über Finanzbeiträge der Gemeinschaft zum Internationalen Fonds für Irland (2005–2006) (ABl. L 30, S. 1).

allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds[11] eingerichtet wurde". Der Gemeinschaftsgesetzgeber war somit der Auffassung, dass es der Friedensprozess in Nordirland erfordere, die Unterstützung der Gemeinschaft zugunsten des IFI über den 31. Dezember 2006 hinaus weiterzugewähren [12].

21. Gemäß dem sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung „[dient d]iese Verordnung … vor allem dazu, Frieden und Versöhnung durch Maßnahmen zu fördern, die ein breiteres Spektrum abdecken als die Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds und somit über die gemeinschaftliche Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hinausweisen".

22. Im 15. Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt es, dass „[d]ie für die letzte Tätigkeitsphase des [IFI] (2006–2010) festgelegte Strategie mit dem Titel ‚Sharing this Space' (‚den Raum teilen') … hauptsächlich auf vier Ziele ausgerichtet [ist], nämlich darauf, in den am stärksten marginalisierten Gemeinschaften die Fundamente für die Versöhnung zu legen, Brücken zwischen verfeindeten Gemeinschaften zu bauen, die gesellschaftliche Integration voranzubringen und ein Vermächtnis zu hinterlassen. Somit sollen der [IFI] und diese Verordnung letztlich dazu dienen, die Versöhnung zwischen den Gemeinschaften zu fördern."

23. Im 16. Erwägungsgrund dieser Verordnung führt der Gemeinschaftsgesetzgeber aus, dass „[d]ie Unterstützung der Gemeinschaft … zur Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und deren Völkern beitragen [wird]".

24. Art. 2 der angefochtenen Verordnung bestimmt:

„Der Finanzbeitrag ist vom [IFI] nach Maßgabe des [IFI-Abkommens] zu verwenden.

Bei der Verwendung des Finanzbeitrags berücksichtigt der [IFI] vorrangig grenz- oder konfessionsübergreifende Vorhaben in einer Weise, dass die aus den Strukturfonds finanzierten Tätigkeiten dadurch ergänzt werden, insbesondere die Tätigkeiten im Rahmen des Programms PEACE für Nordirland und die Grenzbezirke Irlands.

Der Beitrag ist so zu verwenden, dass eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Ver-

11 — ABl. L 161, S. 1. Die Verordnung wurde zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 173/2005 des Rates vom 24. Januar 2005 (ABl. L 29, S. 3) sowie mit Wirkung ab 1. Januar 2007 aufgehoben und ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 (ABl. L 210, S. 25).

12 — Vgl. wegen der Begründung für die Fortsetzung der gemeinschaftlichen Finanzierung die oben erwähnte Mitteilung der Kommission vom 12. Oktober 2006, in der Folgendes ausgeführt wird: „Die politische und soziale Lage in der Region ist weiterhin unsicher, und das nach wie vor hohe Maß an Gewalt und die tiefe Spaltung erfordern, dass die EU ihre Anstrengungen zur Förderung von Frieden und Aussöhnung in diesem Teil der Europäischen Union aufrechterhält" (Nr. 6). Ferner heißt es dort: „Da die Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und deren Völkern ein Kernziel der EU bildet, ist es für die EU von Bedeutung, zusammen mit den anderen internationalen Geldgebern diesen Zielen verpflichtet zu bleiben und ihren Beitrag zum IFI zu erneuern" (S. 10).

besserung in den betreffenden Gebieten erreicht wird. Er darf nicht als Ersatz für andere öffentliche und private Ausgaben dienen."

D — *Das PEACE-Programm und die Verordnung Nr. 1083/2006*

26. Das PEACE-Programm ist eine Initiative der Gemeinschaft, die in den Rahmen der Strukturfonds fällt und den Fortschritt hin zum Aufbau einer friedlichen und stabilen Gesellschaft fördern und die Versöhnung in Nordirland und den Grenzgebieten von Irland unterstützen soll. Das PEACE--Programm wurde erstmals während des Programmplanungszeitraums 1995–1999 (PEACE I) eingerichtet und später für die Zeiträume 2000–2006 (PEACE II) und 2007–2013 (PEACE III) erneuert.

25. Nach Art. 7 Abs. 1 dieser Verordnung werden die Beiträge der Gemeinschaft zum IFI von der Kommission verwaltet. Vorbehaltlich des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung wird der jährliche Beitrag ratenweise wie folgt ausgezahlt:

„a) Ein erster Vorschuss in Höhe von 40 % wird ausgezahlt, nachdem die Kommission eine vom Vorsitzenden des Verwaltungsrates des [IFI] unterzeichnete Verpflichtungserklärung erhalten hat, wonach der [IFI] die gemäß dieser Verordnung für die Gewährung des Finanzbeitrags geltenden Bedingungen einhalten wird;

27. Bezüglich des laufenden Programmplanungszeitraums (2007–2013) wird das PEACE-Programm als grenzüberschreitendes Programm im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1083/2006 durchgeführt.

b) ein zweiter Vorschuss in Höhe von 40 % wird sechs Monate später ausgezahlt;

28. Art. 3 der Verordnung Nr. 1083/2006 beschreibt die Ziele der Strukturfonds wie folgt:

c) die Schlusszahlung in Höhe von 20 % erfolgt, nachdem die Kommission den jährlichen Tätigkeitsbericht des [IFI] und den geprüften Rechnungsabschluss für das betreffende Jahr erhalten und gebilligt hat."

„(1) Mit der Politik, die die Gemeinschaft im Rahmen des Artikels 158 des Vertrags verfolgt, soll der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt der erweiterten Europäischen Union gestärkt werden, um eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwick-

lung der Gemeinschaft zu fördern. … Mit ihr sollen die wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Disparitäten verringert werden, die sich insbesondere in den Mitgliedstaaten und Regionen mit Entwicklungsrückstand, im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und sozialen Umstrukturierung sowie aus der Alterung der Bevölkerung ergeben.

Die Fördertätigkeit der Fonds bezieht auf nationaler und regionaler Ebene die Prioritäten der Gemeinschaft im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung durch Stärkung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, erhöhte soziale Integration sowie Schutz und Verbesserung der Umweltqualität ein.

(2) Mit Blick hierauf tragen der EFRE, der ESF, der Kohäsionsfonds, die EIB und die sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente der Gemeinschaft jeweils in geeigneter Weise zur Verwirklichung der folgenden drei Ziele bei:

…

c) das Ziel ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit', das in der Stärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit durch gemeinsame lokale und regionale Initiativen, der Stärkung der transnationalen Zusammenarbeit in Gestalt von den Prioritäten der Gemeinschaft entsprechenden Aktionen zur integrierten Raumentwicklung und dem Ausbau der interregionalen Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustauschs auf der geeigneten territorialen Ebene besteht.

…"

29. Gemäß Nr. 22 des Anhangs II dieser Verordnung „umfasst [das PEACE-Programm] insbesondere Maßnahmen zur Förderung des Zusammenhalts zwischen den Gemeinschaften im Hinblick auf eine Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Stabilität in den betreffenden Regionen. Das förderfähige Gebiet umfasst ganz Nordirland und die Grenzbezirke Irlands. Dieses Programm wird im Rahmen des Ziels ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit' … durchgeführt."

II — Das Rechtsetzungsverfahren, das zum Erlass der angefochtenen Verordnung führte

30. Wie bereits ausgeführt, leistet die Gemeinschaft seit 1989 finanzielle Beiträge zum IFI. Die Verordnung Nr. 177/2005 enthielt die für den Zeitraum 2005–2006 geltenden Bestimmungen. Nach Art. 5 dieser Verordnung hatte die Kommission der Haushaltsbehörde bis zum 31. März 2006 einen Bericht vorzulegen, in dem die Ergebnisse der Tätigkeiten

des IFI sowie die Notwendigkeit einer Weitergewährung der Beiträge über das Jahr 2006 hinaus bewertet werden, wobei den Entwicklungen im Friedensprozess in Nordirland Rechnung getragen wird.

31. Am 12. Oktober 2006 legte die Kommission den Bericht vor [13], in dem sie zu dem Schluss gelangte, dass der Beitrag der Gemeinschaft erneuert werden sollte. Auf dieser Grundlage unterbreitete die Kommission dem Rat gleichzeitig einen Vorschlag für eine Verordnung [14] zur Weitergewährung des Beitrags der Gemeinschaft zum IFI für den Zeitraum 2007–2010.

32. Der Vorschlag der Kommission war auf Art. 308 EG gestützt, der Einstimmigkeit im Rat und Anhörung des Parlaments erfordert. Das mit diesem Vorschlag befasste Parlament billigte im Einvernehmen mit seinem Rechtsausschuss den Vorschlag durch eine legislative Entschließung vom 13. Dezember 2006 [15] mit nur einer Änderung, der zufolge Art. 308 EG durch Art. 159 EG als Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung ersetzt werden sollte.

33. Am 21. Dezember 2006 nahm der Rat den Vorschlag der Kommission auf der Grundlage von Art. 308 EG an.

13 — Mitteilung der Kommission vom 12. Oktober 2006.

14 — Vorschlag für eine Verordnung des Rates vom 12. Oktober 2006 über Finanzbeiträge der Gemeinschaft zum Internationalen Fonds für Irland (2007–2010) (KOM[2006] 564 endg.).

15 — P6_TA-PROV(2006) 0562.

III — Anträge der Parteien

34. Das Parlament beantragt,

— die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären, da sie nicht auf einer geeigneten Rechtsgrundlage erlassen wurde;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

35. Der Rat beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten aufzuerlegen;

— hilfsweise, gemäß Art. 231 Abs. 2 EG die Wirkungen der angefochtenen Verordnung bis zum Erlass einer neuen Ver-

ordnung aufrechtzuerhalten und zu entscheiden, dass die Nichtigerklärung die Gültigkeit der aufgrund der angefochtenen Verordnung vorgenommenen Zahlungen und eingegangenen Verpflichtungen nicht berührt.

36. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 20. September 2007 sind die Kommission, Irland und das Vereinigte Königreich als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

IV — Die wesentlichen Argumente der Beteiligten

37. Das Parlament stützt seine Klage auf einen einzigen Klagegrund, nämlich den der unzutreffenden Rechtsgrundlage für die angefochtene Verordnung. Es ist der Auffassung, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die Verordnung zu Unrecht auf der Grundlage von Art. 308 EG erlassen habe, obwohl er nach Art. 159 Abs. 3 EG über die hierfür erforderlichen Befugnisse verfügt habe.

38. Das Parlament erinnert zunächst an die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach der Rückgriff auf Art. 308 EG als Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nur dann gerechtfertigt ist, wenn keine andere Vertragsbestimmung den Gemeinschaftsorganen die zum Erlass dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht [16]. Es führt sodann aus, dass Art. 159 Abs. 3 EG den Organen die Befugnis gewähre, spezifische Aktionen zu beschließen, die sich außerhalb der Strukturfonds als erforderlich erwiesen, um die Ziele einer Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts nach Art. 158 EG zu verwirklichen. Der in diesem Artikel enthaltene Ausdruck „Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts" erfasse unabhängig von der Rechtsform und dem räumlichen Geltungsbereich jede Aktion, die die Förderung der harmonischen Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes, der Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts sowie der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und den Menschen in der Gemeinschaft bezwecke. In diesem Sinne seien die Ziele des genannten Artikels in zahlreichen Gemeinschaftsakten sowohl innerhalb als auch außerhalb der Strukturfonds verwirklicht worden.

39. Die Ziele, die die Gemeinschaft sowohl durch ihren Beitrag zum IFI als auch im Rahmen des PEACE-Programms verfolge, seien deckungsgleich. Sie hätten mit der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Menschen in Nordirland und den Grenzregionen von Ir-

16 — Vgl. insbesondere Urteile vom 26. März 1987, Kommission/Rat (45/86, Slg. 1987, 1493, Randnr. 13), vom 30. Mai 1989, Kommission/Rat (242/87, Slg. 1989, 1425, Randnr. 6), vom 7. Juli 1992, Parlament/Rat (C-295/90, Slg. 1992, I-4193, Randnr. 11), vom 13. Juli 1995, Spanien/Rat (C-350/92, Slg. 1995, I-1985, Randnr. 26), vom 26. März 1996, Parlament/Rat (C-271/94, Slg. 1996, I-1689, Randnr. 13), vom 28. Mai 1998, Parlament/Rat (C-22/96, Slg. 1998, I-3231, Randnr. 22), und vom 2. Mai 2006, Parlament/Rat (C-436/03, Slg. 2006, I-3733, Randnr. 36).

land zu tun. Derartige Ziele fielen unter den „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ im Sinne des Art. 158 EG. Eine Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in den betroffenen Regionen könne nämlich nur über die gegenseitige Versöhnung und Verständigung zwischen den Gemeinschaften erreicht werden. Wenn es an einer Versöhnung zwischen den Gemeinschaften fehle, sei dies die Folge von wirtschaftlicher und sozialer Unterentwicklung und zugleich die Ursache dafür, dass dieser Zustand bestehen bleibe. Die Arbeit am Problem der Versöhnung bedeute demnach eine Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in dem in Art. 158 EG genannten Sinne.

40. Das Parlament betont auch, dass sich die Maßnahmen des IFI und die der Strukturfonds, insbesondere die Maßnahmen des PEACE-Programms, wechselseitig ergänzten. Im laufenden Programmplanungszeitraum sei vorgesehen, die Maßnahmen des PEACE-Programms auf die Prioritäten abzustimmen, die der IFI im Rahmen der Strategie mit dem Titel „Sharing this Space“ festgelegt habe und nach denen sich die Tätigkeiten des IFI bis 2010 richten sollten. So solle das PEACE-Programm im Wesentlichen entsprechend zweier strategischer Prioritäten durchgeführt werden, die die Versöhnung zwischen den Gemeinschaften bzw. den Beitrag zu einer geteilten Gesellschaft beträfen. Diese Prioritäten entsprächen den Hauptthemen, auf die der IFI seine Tätigkeiten zu konzentrieren habe. Die Homogenität und der Zusammenhalt zwischen den Maßnahmen des IFI und denen der Strukturfonds kämen zudem auch in der konkreten Verwaltung der genannten Maßnahmen zum Ausdruck.

41. Um festzustellen, ob Art. 308 EG Rechtsgrundlage für die angefochtene Verordnung sein könne, seien deren Ziele, die sie durch Gewährung von Finanzbeiträgen zum IFI verfolgen wolle, nicht aber die Ziele des IFI zu ermitteln. Art. 2 Abs. 2 und 3 der angefochtenen Verordnung mache die Verwendung der Finanzbeiträge der Gemeinschaft von bestimmten Bedingungen abhängig, die gewährleisten sollten, dass sich die finanzierten Aktionen an die von der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verfolgten Ziele hielten. Das Parlament betont, dass nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a und c der angefochtenen Verordnung die Einhaltung dieser Bedingungen erforderlich sei, um die Auszahlung der fraglichen Beiträge der Gemeinschaft zu erhalten. Selbst wenn daher das Betätigungsfeld des IFI, wie es durch das IFI-Abkommen festgelegt wurde, über den Anwendungsbereich der gemeinschaftlichen Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hinausginge, müssten die finanziellen Mittel der Gemeinschaft gleichwohl vorrangig für Interventionen verwendet werden, die nach Art. 2 Abs. 2 und 3 der angefochtenen Verordnung dazu bestimmt seien, dass „die aus den Strukturfonds finanzierten Tätigkeiten dadurch ergänzt werden“, auf jeden Fall aber für Interventionen, die dazu geeignet seien, dass „eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Verbesserung in den betreffenden Gebieten erreicht wird“, d. h. für Interventionen, die eindeutig im Rahmen der Ziele des Art. 158 EG angesiedelt seien. Die angefochtene Verordnung verfolge somit keine anderen oder weiteren Ziele als

die, die in Art. 158 EG definiert seien. Der sechste Erwägungsgrund dieser Verordnung gebe keineswegs deren Inhalt oder Ziele wieder, sondern sei nur eine Absichtserklärung des Rates, die den Rückgriff auf Art. 308 EG begründen solle.

42. Das Parlament weist ferner darauf hin, dass Art. 159 Abs. 3 EG weder die Sektoren festlege, in denen die spezifischen Aktionen angeordnet werden könnten, noch die Formen, in denen diese Aktionen erfolgen könnten. Nichts im Wortlaut des genannten Artikels spreche zudem dafür, dass spezifische Aktionen nicht in der Form von Ad-hoc- oder Einzelfallinterventionen der hier fraglichen Art erfolgen könnten, falls sich dies als erforderlich erweise.

43. Weder Art. 159 EG noch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften [17] spreche schließlich dagegen, dass die Finanzierung einer spezifischen Aktion im Sinne des Art. 159 Abs. 3 EG über eine internationale Organisation erfolge. Zwar könnten die Vorschriften dieser Haushaltsordnung keinen Einfluss auf die Wahl der Rechtsgrundlage eines Gemeinschaftsakts haben, doch sähen mehrere Bestimmungen der Verordnung ausdrücklich die Möglichkeit von Finanzbeiträgen der Gemeinschaft zu Finanzinstrumenten, die nicht zur Gemeinschaft gehörten, sowie die Möglichkeit einer Ausführung des Haushaltsplans über internationale Organisationen vor.

44. Der Rat vertritt dagegen die Auffassung, Titel XVII des EG-Vertrags sehe die Befugnisse, die die Tätigkeiten des IFI erforderlich machten, nicht vor und könne daher, soweit es darum gehe, die Gewährung der Finanzbeiträge der Gemeinschaft zum IFI zu rechtfertigen, keine geeignete Rechtsgrundlage bieten.

45. Nach der Struktur und der allgemeinen Systematik der Art. 158 EG und 159 EG gehöre der Begriff der spezifischen Aktionen zu den in Art. 158 EG genannten Zielen. Die Durchführung einer spezifischen Aktion außerhalb der Strukturfonds sei daher genauso wie die Beteiligung der Gemeinschaft mit

17 — ABl. L 248, S. 1, in der Fassung der Verordnungen (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 (ABl. L 390, S. 1) und (EG) Nr. 1525/2007 des Rates vom 17. Dezember 2007 (ABl. L 343, S. 9) (im Folgenden: Haushaltsordnung).

Hilfe dieser Fonds ein Mittel zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern.

46. Die Unterstützung der Kontaktaufnahme, des Dialogs und der Versöhnung zwischen Nationalisten und Unionisten auf der Insel Irland sei ein zentraler Gegenstand der angefochtenen Verordnung. Es handele sich um ein Ziel, das von Art. 158 EG, der eine harmonische Entwicklung fördern und insbesondere die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen der Gemeinschaft verringern solle, ganz offensichtlich nicht erfasst sein könne.

47. Im historischen und politischen Kontext, der zu der internationalen Initiative geführt habe, zu der die Gemeinschaft durch die angefochtene Verordnung beitrage, gelte das Fehlen einer Versöhnung zwischen Nationalisten und Unionisten in den Gebieten, die unter den IFI fielen, als Hindernis für die Realisierung einer wirksamen Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Werde zur Beseitigung dieses Hindernisses beigetragen, sei dies als eine Voraussetzung für eine wirksame Politik des Zusammenhalts zu verstehen.

48. Anders als der IFI sei das PEACE-Programm eine Gemeinschaftsinitiative, deren Maßnahmen aus dem EFRE finanziert würden. Die Rechtsgrundlage des PEACE-Programms gewähre nicht die Befugnis, alle gegenwärtig unter den IFI fallenden Maßnahmen abzudecken, obwohl bestimmte Maßnahmen, die durch beide Instrumente finanziert würden, in der Praxis abgedeckt seien. Die beiden Instrumente befassten sich nebeneinander mit den beiden Aspekten des irischen Problems, d. h. mit der Instabilität und dem Konflikt zum einen und mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zum anderen, gingen jedoch von einem unterschiedlichen Ansatz aus. Der IFI nämlich setze sich die Versöhnung zum Ziel, um den Zusammenhalt zu unterstützen, während sich das PEACE-Programm den Zusammenhalt zum Ziel setze, um die Versöhnung zu unterstützen.

49. Der Rat und Irland weisen darauf hin, dass das IFI eine internationale Organisation sei, an der sich die Gemeinschaft über die angefochtene Verordnung nur finanziell beteiligte, deren Mitglied sie nicht sei und die unabhängig von ihrem Willen errichtet worden sei. Titel XVII des EG-Vertrags betreffe Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft, die gemäß den Modalitäten des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens einschließlich ihrer Haushaltsordnung wahrgenommen würden.

Der Rat ist der Ansicht, dass weder diese noch der gemeinschaftliche Rechtsrahmen auf eine internationale Organisation Anwendung finden könnten, deren Mitglied die Gemeinschaft nicht sei, selbst wenn sich zu einem bestimmten Zeitpunkt herausstellen würde, dass sich der IFI vorrangig mit dem wirtschaftlichen Zusammenhalt und nicht mit der Versöhnung befasse.

50. Für den Fall, dass der Gerichtshof beschließen sollte, die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären, beantragen der Rat sowie die Kommission, Irland und das Vereinigte Königreich hilfsweise gemäß Art. 231 Abs. 2 EG, die Wirkungen der Verordnung bis zum Erlass einer neuen Verordnung aufrechtzuerhalten und zu entscheiden, dass die Nichtigerklärung die Wirksamkeit der aufgrund der angefochtenen Verordnung vorgenommenen Zahlungen und eingegangenen Verpflichtungen nicht berührt, und zwar aus gewichtigen Gründen der Rechtssicherheit im Zusammenhang mit den laufenden Projekten und dem berechtigten Vertrauen der Verwaltung des IFI.

51. Die Kommission führt ferner aus, dass Art. 308 EG die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass der in der angefochtenen Verordnung enthaltenen Maßnahmen sei.

52. Sie macht geltend, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, wie sie das anglo-irische Abkommen vorsehe, niemals ein eigenständiges Ziel gewesen sei, so wichtig sie auch sein möge. Sie sei u. a. als Mittel gewählt worden, um einen dauerhaften Frieden und die Stabilität in einer Region zu gewährleisten, die in ihren wichtigsten Traditionen gespalten seien. So gesehen beruhe das IFI-Abkommen vor allem auf dem Umstand, dass eine politisch instabile Lage bestehe, und der IFI, den das IFI-Abkommen errichtet habe, bezwecke die Verringerung bzw. Beseitigung dieser politischen Instabilität u. a. mit wirtschaftlichen und sozialen Mitteln. Es sei daher falsch, die wirtschaftliche und soziale Seite als ein eigenständiges Ziel zu behandeln, denn ein solches Verständnis liefe darauf hinaus, den politischen und rechtlichen Kontext zu übersehen, in dem das IFI-Abkommen stehe.

53. Alles in allem solle die angefochtene Verordnung einen Finanzbeitrag zum IFI vorsehen, der gemäß dem IFI-Abkommen zu verwenden sei, und dieses Abkommen habe ebenso wie das anglo-irische Abkommen, durch das es beeinflusst worden sei, allein den Frieden und die Versöhnung zum Gegenstand. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe somit zu Recht im 15. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung festgestellt, dass „der [IFI] und diese Verordnung letztlich

dazu dienen [sollen], die Versöhnung zwischen den Gemeinschaften zu fördern", und die Auffassung vertreten, dass der EG-Vertrag für den Erlass der angefochtenen Verordnung keine andere Rechtsgrundlage als Art. 308 EG zur Verfügung stelle.

54. Die Kommission ist ferner der Ansicht, die allgemeine Natur der von Art. 158 EG festgelegten Politik sei nicht mit einer spezifischen Intervention vereinbar, die von vornherein auf nur eine Region der Gemeinschaft beschränkt sei und nicht allgemein Anwendung finden könne. Der Ausdruck „spezifische Aktionen" gemäß Art. 159 Abs. 3 EG sei keinesfalls gleichbedeutend mit Ad-hoc- oder Einzelfallinterventionen. Dieses Verständnis von der allgemeinen Bedeutung des Art. 159 Abs. 3 EG stehe im Einklang mit der gesetzgeberischen Praxis auf diesem Gebiet [18].

55. Was zudem eine eventuelle Überschneidung der Tätigkeiten des IFI mit denen der Strukturfonds angeht, räumt die Kommission ein, dass es eine solche Überschneidung gebe. Einer der Gründe hierfür sei, dass die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere im Wege der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der von der Instabilität am meisten betroffenen irischen Regionen, einer der vom anglo-irischen Abkommen bevorzugten Wege sei, um sein alleiniges Ziel zu erreichen, nämlich den Frieden und die Versöhnung. Der IFI dürfe jedoch Aktionen unterstützen, die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts nicht finanziert werden könnten. Die Kommission führt z. B. die Aktion an, die darauf gerichtet sei, dass der IFI den Sachverstand und die Erfahrungen aus 20 Jahren mit denen teile, die Frieden in anderen Regionen der Welt schaffen wollen, sowie ein Programm zur Unterstützung der Kontaktaufnahme zwischen den lokalen Gemeinschaften, der Polizei und den District Policing Partnerships [19]. Der Unterschied zwischen den möglichen Handlungsebenen der Strukturfonds und des IFI habe Eingang gefunden in Art. 2 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung. Die Feststellung, dass der IFI bei der Verwendung der Finanzbeiträge der Gemeinschaft die aus den Strukturfonds finanzierten Tätigkeiten ergänze, bedeute nämlich, dass es um die Finanzierung von Tätigkeiten gehe, die sich zwar ergänzten, aber voneinander unterschieden.

56. Das Vereinigte Königreich führt aus, dass mit den Art. 158 EG und 159 EG wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte zwischen den Regionen der Gemeinschaft verhindert,

18 — Zur Begründung ihres Vorbringens führt die Kommission drei aufgrund dieser Vorschrift erlassene Verordnungen an, die nach ihrer Ansicht alle horizontaler Art sind. Es handelt sich um die Verordnungen (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union (ABl. L 311, S. 3), (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) (ABl. L 210, S. 19) und (EG) Nr. 1927/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (ABl. L 406, S. 1). Die Verordnung Nr. 2012/2002 wurde auf einer zweifachen Rechtsgrundlage erlassen, nämlich aufgrund der Art. 159 Abs. 3 EG und 308 EG.

19 — Es handelt sich um lokale Partnerschaften bei der Aufrechterhaltung der Ordnung.

nicht aber der Frieden und die Versöhnung zwischen verschiedenen Gemeinschaften innerhalb einer Region gefördert werden sollten. Die Programme, die aus dem IFI im Rahmen seiner Strategie „Sharing this Space" finanziert würden, betonten sehr deutlich das Ziel der gegenseitigen Verständigung und der Versöhnung zwischen den Gemeinschaften. Ferner bestreite das Vereinigte Königreich zwar nicht, dass sich der IFI und das PEACE-Programm in bestimmten Punkten ergänzten, dass sie oftmals denselben Personengruppen Hilfe leisteten und dass bestimmte Projekte aus dem IFI und dem PEACE-Programm finanziert würden, doch sei es der Auffassung, dass diese beiden Initiativen unterschiedliche Ziele verfolgten.

V — Beurteilung

57. Irland betont den spezifischen und einzigartigen Charakter des IFI und trägt vor, dass der IFI hauptsächlich die Sicherung des Friedens und der Versöhnung zwischen den Gemeinschaften bezwecke. Soweit der IFI auch Interesse an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung habe, sei dieses Interesse instrumenteller Art. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sei nämlich im Rahmen des IFI kein eigenständiges Ziel, sondern ein Faktor der Versöhnung und des politischen Fortschritts. Aus dieser Sicht meint Irland, es liege auf der Hand, dass der IFI nicht als Mechanismus zur Verstärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verstanden werden könne. Die vier Kernbereiche der Strategie des IFI für den Zeitraum 2006–2010 veranschaulichten die Hauptaufgabe des IFI als Mechanismus, der erreichen solle, dass es zwischen den Nationalisten und den Unionisten zu einer Versöhnung komme. Schließlich ist Irland der Ansicht, dass die Art. 158 EG und 159 EG hauptsächlich die wirtschaftliche Entwicklung beträfen, nicht aber die Fragen, die im Zusammenhang mit der Versöhnung, dem politischen Dialog und der Sicherung des Friedens stünden.

58. Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Rückgriff auf Art. 308 EG als Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nur dann gerechtfertigt ist, wenn keine andere Vertragsbestimmung den Gemeinschaftsorganen die zum Erlass dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht [20]. Art. 308 EG soll einen Ausgleich in Fällen schaffen, in denen den Gemeinschaftsorganen durch spezifische Bestimmungen des Vertrags ausdrücklich oder implizit verliehene Befugnisse fehlen, die gleichwohl erforderlich erscheinen, damit die Gemeinschaft ihre Aufgaben im Hinblick auf die Erreichung eines der vom Vertrag festgelegten Ziele wahrnehmen kann [21].

20 — Vgl. die in Fn. 16 angeführte Rechtsprechung.

21 — Urteil vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351, Randnr. 211 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59. Nach ständiger Rechtsprechung muss ferner die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Gemeinschaft auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören, und nicht auf der für den Erlass anderer Gemeinschaftshandlungen, die gegebenenfalls ähnliche Merkmale aufweisen, herangezogenen Rechtsgrundlage [22]. Ohne Bedeutung für die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zudem der Wunsch eines Organs, am Erlass eines bestimmten Rechtsakts intensiver beteiligt zu werden, die aus anderen Gründen durchgeführte Arbeit auf dem betreffenden Gebiet oder der Kontext, in dem der Rechtsakt erlassen wird [23].

60. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung ist somit zu prüfen, ob, wie das Parlament meint, die angefochtene Verordnung auf der Grundlage von Art. 159 Abs. 3 EG hätte erlassen werden müssen. Unter diesem Gesichtspunkt möchte ich vor der Untersuchung des Ziels und des Inhalts dieser Verordnung einige Vorbemerkungen zur Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts machen.

22 — Urteil vom 6. November 2008, Parlament/Rat (C-155/07, Slg. 2008, I-8103, Randnr. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 — Urteil vom 4. April 2000, Kommission/Rat (C-269/97, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 44).

A — *Vorbemerkungen zur Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts*

61. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt findet in den EU- und EG-Verträgen an mehreren Stellen seinen Niederschlag. Sowohl für die Union (Art. 2 EU) als auch für die Gemeinschaft (Art. 2 EG) ist seine Stärkung ein Ziel. Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. k EG umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Titel XVII des EG-Vertrags, bestehend aus den Art. 158 EG bis 162 EG, verleiht der Gemeinschaft die Befugnis, eine Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu betreiben, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern.

62. Diese Politik wurde schrittweise anerkannt und entwickelt. Zunächst fand sie ihren Ausdruck in einer Reihe von Gemeinschaftsinitiativen zur Einführung einer Regionalpolitik. Zur Wende kam es in dieser Hinsicht mit der Erweiterung der Gemeinschaft um das Königreich Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich. Die beiden letztgenannten Staaten waren nämlich zu jener Zeit Antrag-

steller, die Regionalmaßnahmen begehrten, und zwar Irland in Bezug auf fast alle seine Regionen und das Vereinigte Königreich in Bezug auf die benachteiligten Regionen von Schottland und Nordirland [24].

63. Da es in dem am 25. März 1957 unterzeichneten EWG-Vertrag Bestimmungen, die dem Gemeinschaftsgesetzgeber die für die Verwirklichung einer Regionalpolitik erforderlichen Befugnisse gewähren, nicht gab, musste dieser zur Ergreifung von Maßnahmen im regionalen Bereich, insbesondere zur Einrichtung des EFRE [25], vor allem auf Art. 235 EG-Vertrag (jetzt Art. 308 EG) zurückgreifen.

64. Die Regionalpolitik erhielt den Rang einer im Primärrecht verankerten Gemeinschaftspolitik mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986. Diese führt in den EWG-Vertrag einen Titel V „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" ein, der die Ziele bestimmt und die Mittel zur Verwirklichung dieser Politik festlegt.

65. Seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987 braucht der Gemeinschaftsgesetzgeber somit nicht mehr auf Art. 235 EG-Vertrag als Generalermächtigungsklausel zurückzugreifen, um Maßnahmen im Rahmen der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durchzuführen.

66. Diese Bestimmung des EG-Vertrags wird jedoch ihre Bedeutung als Mittel zur Stärkung der Befugnisse der Gemeinschaft behalten, wenn diese vor Situationen steht, die vom Vertrag nicht vorgesehen sind [26]. Für den Fall, dass die der Gemeinschaft zugewiesenen Befugnisse unzureichend sind, wird der Gemeinschaftsgesetzgeber daher Art. 308 EG als alleinige Rechtsgrundlage oder als zusätzlich zu anderen einschlägigen Artikeln des EG-Vertrags bestehende Rechtsgrundlage benutzen.

24 — Vgl. Blumann, C., „Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale", *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruylant, Brüssel, 2003, S. 5, insbesondere S. 10.

25 — Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. L 73, S. 1).

26 — Vgl. Flaesch Mougin, C., „Commentaire de l'article 235", *Traité instituant la CEE: commentaire article par article*, Herausgeber: V. Constantinesco, J.-P. Kovar, R. Jacqué und D. Simon, Économica, Paris, 1992.

67. Die Verordnung Nr. 2012/2002 veranschaulicht diese Praxis. Nach ihrem Art. 1 in Verbindung mit dem ersten Erwägungsgrund bezweckt diese Verordnung die Errichtung eines Solidaritätsfonds der Europäischen Union, um es der Gemeinschaft zu ermöglichen, in Notfällen, insbesondere bei Naturkatastrophen, rasch, wirksam und flexibel zu reagieren. Diese Verordnung war auf eine zweifache Rechtsgrundlage gestützt, nämlich auf die Art. 159 Abs. 3 EG und 308 EG. Die zusätzliche Inanspruchnahme von Art. 308 EG wird im dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2012/2002 wie folgt begründet: „Die Europäische Union sollte sich auch mit den Staaten, über deren Beitritt zur Europäischen Union derzeit verhandelt wird, solidarisch zeigen. Um diese Staaten in den Anwendungsbereich dieser Verordnung einzubeziehen, ist auf Artikel 308 des Vertrags Rückgriff zu nehmen." Der Gemeinschaftsgesetzgeber war somit der Auffassung, dass er aufgrund des Art. 159 Abs. 3 EG nicht ausreichend befugt sei, diesen Teilbereich der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auf die noch nicht der Union beigetretenen Länder auszudehnen. [27]

68. Die zentrale Frage, die sich in der vorliegenden Rechtssache stellt, betrifft ebenfalls die dem Gemeinschaftsgesetzgeber nach Art. 159 Abs. 3 EG zustehenden Befugnisse, hier allerdings im besonderen Zusammenhang von Finanzbeiträgen der Gemeinschaft, die an eine aus zwei Mitgliedstaaten bestehende internationale Organisation geleistet werden und deren Empfänger ausschließlich Regionen der Gemeinschaft — hauptsächlich Nordirland — sind, und zwar aus Gründen, die nach Auffassung des Rates und der anderen Streithelfer über die von Titel XVII des EG-Vertrags verfolgten Ziele hinausgehen. Ist davon auszugehen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber angesichts der fehlenden oder unzureichenden Befugnisse der Gemeinschaft nach Art. 159 Abs. 3 EG, eine solche Maßnahme vorzunehmen, gezwungen war, auf Art. 308 Abs. 3 EG als Rechtsgrundlage für die angefochtene Verordnung zurückzugreifen?

69. Die Beantwortung dieser Frage erfordert in einem ersten Schritt die Untersuchung von Ziel und Inhalt dieser Verordnung und sodann in einem zweiten Schritt die Prüfung, ob die von ihr vorgesehene Maßnahme der Gemeinschaft in den Geltungsbereich des Art. 159 Abs. 3 EG fällt.

B — *Prüfung des Ziels und des Inhalts der angefochtenen Verordnung*

70. Ich erinnere zunächst daran, dass Art. 10 Buchst. a des anglo-irischen Abkommens vorsieht, dass „[d]ie beiden Regierungen [zusammenarbeiten], um die wirtschaftliche

27 — Vgl. in diesem Sinne auch Verordnung Nr. 1082/2006, die ausschließlich auf Art. 159 Abs. 3 EG gestützt ist und deren 16. Erwägungsgrund feststellt, dass „[nach dieser Bestimmung] Rechtsträger aus Drittländern nicht in Rechtsvorschriften einbezogen werden [können], die auf [ihrer] Grundlage … erlassen werden".

und soziale Entwicklung jener Gebiete in beiden Teilen Irlands zu fördern, die am schwersten unter den Folgen der Instabilität der letzten Jahre gelitten haben; sie prüfen die Möglichkeit, internationale Unterstützung für diese Arbeiten zu erlangen". Um zu den in diesem Artikel genannten Maßnahmen beizutragen, wurde später der IFI errichtet. Art. 2 des IFI-Abkommens bestimmt daher, dass „[es] Ziel des [IFI] ist …, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern sowie die Kontakte, den Dialog und die Versöhnung zwischen Nationalisten und Unionisten in ganz Irland zu unterstützen".

71. Irland und die Regierung des Vereinigten Königreichs forderten die Gemeinschaft 1988 auf, einen Beitrag zum IFI zu leisten. Dementsprechend gewährt die Gemeinschaft den Projekten des IFI seit 1989 finanzielle Unterstützung. In einer der Verordnungen, die der angefochtenen Verordnung vorausgingen, nämlich in der Verordnung (EG) Nr. 2687/94 [28], legte der Gemeinschaftsgesetzgeber dar, dass „[d]ie Programme des [IFI] die grenz- und konfessionsübergreifende Zusammenarbeit [fördern] und … dadurch den Dialog und die Versöhnung zwischen Nationalisten und Unionisten [unterstützen]" [29] und dass der IFI „ein Beispiel für die erfolgreiche anglo-irische Zusammenarbeit bei der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und der Unterstützung der grenz- und konfessionsübergreifenden Aussöhnung [ist]" [30].

72. Die angefochtene Verordnung betont ebenfalls diese Ziele, da die Beiträge der Gemeinschaft den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in den betreffenden Gebieten und letztlich die Versöhnung zwischen den geteilten Gemeinschaften unterstützen sollen.

73. So ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2 und 3 dieser Verordnung ausdrücklich, dass der Beitrag, den die Gemeinschaft an den IFI leistet und der vorrangig für „grenz- und konfessionsübergreifende Vorhaben" verwendet wird, „so zu verwenden [ist], dass eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Verbesserung in den betreffenden Gebieten erreicht wird". Die ratenweise Auszahlung des jährlichen Beitrags der Gemeinschaft, wie sie durch Art. 7 Abs. 1 dieser Verordnung geregelt wird, bildet eine Garantie, dass dieser Beitrag tatsächlich zu diesem Zweck verwendet wird.

28 — Verordnung des Rates vom 31. Oktober 1994 über die Finanzbeiträge der Gemeinschaft zum Internationalen Fonds für Irland (ABl. L 286, S. 5).

29 — Achter Erwägungsgrund.

30 — Elfter Erwägungsgrund.

74. Aus dem sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung ergibt sich ferner, dass die Verordnung „vor allem dazu [dient], Frieden und Versöhnung … zu fördern“. Der 15. Erwägungsgrund bringt dieses Ziel ebenfalls zum Ausdruck, indem er ihm den Charakter eines letztlich hinter allem stehenden Ziels beilegt. Der Gemeinschaftsgesetzgeber führt zunächst die vier Ziele an, auf die die für die letzte Tätigkeitsphase des IFI 2006–2010 festgelegte Strategie mit dem Titel „Sharing this Space“ ausgerichtet ist, und stellt dann fest, dass „der [IFI] und diese Verordnung letztlich dazu dienen [sollen], die Versöhnung zwischen den Gemeinschaften zu fördern“.

75. Die von der angefochtenen Verordnung vorgesehene Gemeinschaftsaktion soll daher die wirtschaftlichen und sozialen Probleme in Nordirland und den Grenzbezirken Irlands im Rahmen eines Friedens- und Versöhnungsprozesses bewältigen.

76. Anders gesagt, die genannte Aktion soll, ebenso wie das PEACE-Programm, die wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen des Friedensprozesses sichern. Ist aber die Versöhnung und damit die Sicherung des Friedens das letztlich hinter allem stehende Ziel, sozusagen die ideale Zielvorstellung, so besteht das konkrete und unmittelbare Ziel darin, einen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der betreffenden Region zu leisten.

77. Diese beiden von der Gemeinschaft verfolgten Ziele verdeutlichen zugleich die Eigenständigkeit und die Daseinsberechtigung des gemeinschaftlichen Mechanismus, der, wie im Wesentlichen in den Abs. 2 und 3 der Präambel zum EG-Vertrag festgehalten, den Frieden durch Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft wahren soll.

78. Nunmehr ist zu untersuchen, ob die angefochtene Verordnung insoweit, als sie den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in den betreffenden Gebieten und letztlich die Versöhnung zwischen geteilten Gemeinschaften fördern soll, in den Anwendungsbereich des Art. 159 Abs. 3 EG fällt.

C — *Fällt die angefochtene Verordnung in den Anwendungsbereich des Art. 159 Abs. 3 EG?*

79. Bekanntlich ist Art. 159 Abs. 3 EG die Rechtsgrundlage für spezifische Aktionen, die sich außerhalb der Strukturfonds als erforderlich erweisen, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft zu stärken.

80. Die von der Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verfolgte Aufgabe besteht nach Art. 158 Abs. 1 EG darin, „eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern". Die genannte Politik setzt sich nach Art. 158 Abs. 2 EG insbesondere zum Ziel, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern".

81. Die allgemeine Formulierung dieser Aufgabe verleiht den vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Zielen eine gewisse Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, wenn dieser gemeinsame Aktionen entwickeln will. Die vorrangigen Aktionsbereiche verändern sich daher regelmäßig entsprechend den in den einzelnen Mitgliedstaaten hervortretenden wirtschaftlichen und sozialen Notwendigkeiten.

82. Die Mehrdimensionalität des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der allgemeine Charakter der Aufgaben, die dieser Politik zugewiesen werden, haben zur Folge, dass sie schwer fassbar ist [31]. Es ist schwierig, die Grenzen des von dieser Politik erfassten Bereichs zu bestimmen, da der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ein großes Ganzes mit undeutlichen Konturen ist [32]. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt sich insoweit kein entscheidender Hinweis entnehmen [33].

31 — Vgl. Petit, Y., „La cohésion économique et sociale: objectif ou politique de la Communauté et de l'Union européenne?", *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale,* a. a. O. (Fn. 24), S. 139, insbesondere S. 142.

32 — Vgl. Blumann, C., a. a. O. (Fn. 24), S. 13. Dort heißt es: „Der Zusammenhalt umfasst formal Wirtschaft und Soziales. Er geht jedoch noch weit darüber hinaus, da er auch die kulturellen, intellektuellen, gesellschaftlichen und anderen Aspekte berührt … Der Zusammenhalt steht im Mittelpunkt des europäischen Projekts; er soll die Homogenität, die Einheit der Europäischen Union stärken. In gleicher Weise wie die Grundrechte oder die Unionsbürgerschaft gehört er zu den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien und ist wichtigster Ausdruck der Solidarität, auf der er beruhen sollte."

33 — Im Urteil vom 23. November 1999, Portugal/Rat (C-149/96, Slg. 1999, I-8395), hat der Gerichtshof den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt wie folgt gesehen: „Auch wenn die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts nach den Artikeln 2 und 3 [nach Änderung jetzt Art. 2 EG und 3 EG] sowie 130a bis 130e EG-Vertrag [nach Änderung jetzt Art. 158 EG bis 162 EG] eines der Ziele der Gemeinschaft ist und folglich gerade bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts im wirtschaftlichen und sozialen Bereich einen wichtigen Gesichtspunkt darstellt, so weisen die fraglichen Bestimmungen doch programmatischen Charakter auf, so dass die Verwirklichung des Zieles des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts das Ergebnis von Politiken und Handlungen der Gemeinschaft sowie der Mitgliedstaaten sein muss." (Randnr. 86)

83. Es ist hier jedoch nicht erforderlich, die zur Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gehörenden Aktionsbereiche aufzuzählen. Es genügt, zu prüfen, ob eine Aktion der Gemeinschaft, die den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in den betreffenden Gebieten und letztlich den Frieden und die Versöhnung zwischen den geteilten Gemeinschaften fördern soll, fester Bestandteil der Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist.

84. Die Frage ist meines Erachtens aus folgenden Gründen zu bejahen.

85. Die Politik des Zusammenhalts wird erstens als ein System zur Wiederherstellung des Gleichgewichts und zur Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten definiert [34]. Sie ist auch Ausdruck von Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen ihren Völkern. Soweit die Finanzbeiträge der Gemeinschaft zum IFI gemäß Art. 2 Abs. 3 der angefochtenen Verordnung den Zweck verfolgen, dass eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Verbesserung in den betreffenden Gebieten erreicht wird, sind sie meines Erachtens in vollem Umfang Bestandteil einer Verteilungspolitik, die wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte in einer Region der Gemeinschaft dadurch korrigieren soll, dass sie die Folgen des Konflikts und der Gewalt beseitigt.

86. Soweit zweitens die genannten Beiträge nach Art. 2 Abs. 2 der Verordnung vorrangig für grenz- oder konfessionsübergreifende Vorhaben zu verwenden sind, fördern sie die grenzübergreifende Zusammenarbeit, die eines der grundlegenden Ziele der Gemeinschaftspolitik der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit darstellt [35].

87. Drittens haben Maßnahmen, die die Toleranz und die Versöhnung zwischen geteilten Bevölkerungsgruppen fördern sollen, zum Ziel, den Zusammenhalt zwischen den Gemeinschaften zu stärken; dies fällt meines Erachtens unter den Begriff des sozialen Zusammenhalts. Indem die Intervention der Gemeinschaft die wirtschaftlichen und sozialen Akteure durch Einführung konkreter

34 — Vgl. Blumann, C., a. a. O. (Fn. 24), S. 18.

35 — Wie aus Art. 3 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1083/2006 hervorgeht. Vgl. auch das Instrument zur Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und unterregionalen Zusammenarbeit, das die Gemeinschaftsinitiative Interreg darstellt (Mitteilung der Kommission vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums — Interreg III [ABl. C 143, S. 6]). Ich weise ferner darauf hin, dass die Gemeinschaft auch im Rahmen des Interreg-II-A-Programms „Nordirland-Irland“ tätig geworden ist (vgl. vorgenannte Mitteilung der Kommission, S. 20).

grenz- und konfessionsübergreifender Projekte dazu ermuntert, fortbestehende kulturelle und soziale Hindernisse zu überwinden, trägt sie zum Aufbau einer friedlichen und stabilen Gesellschaft und damit zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den betreffenden Gebieten bei.

88. Viertens ist die enge Beziehung hervorzuheben, die zwischen dem wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt einerseits und der Sicherung des Friedens und der Versöhnung andererseits besteht. In seiner Stellungnahme vom 23. Oktober 2008 zur Rolle der Europäischen Union im Friedensprozess in Nordirland [36] hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss den Charakter dieser Beziehung mit folgenden Worten deutlich zum Ausdruck gebracht: „Stabilität und Wohlstand verstärken einander, und über ihre Finanzierungsprogramme hat die EU dazu beigetragen, auf die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen Einfluss zu nehmen, die sich aus dem Konflikt ergaben, diesen aber auch nährten." [37] Durch ihre Intervention wirkt die Gemeinschaft sowohl auf die wirtschaftlichen und sozialen Narben ein, die der Konflikt hinterlassen hat, als auch auf die andauernden Hindernisse für die Friedenssicherung. Versöhnung sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung erscheinen somit als nicht voneinander trennbar und sind im Zusammenhang miteinander im Rahmen der Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu verstehen. Zudem kann der Zusammenhalt als Eigenschaft eines Ganzen, dessen Teile fest miteinander verbunden bleiben [38], nicht ohne Versöhnung bestehen.

89. Alles in allem ist der Umstand, dass die von der angefochtenen Verordnung vorgesehene Gemeinschaftsaktion im Rahmen eines Friedensprozesses erfolgt und somit letztlich bezweckt, geteilte Bevölkerungsgruppen zu versöhnen, nicht geeignet, sie vom Anwendungsbereich des Titels XVII des EG-Vertrags auszuschließen. Meiner Meinung nach nähme man eine zu enge Sicht der Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ein, wenn man Maßnahmen, die ausdrücklich eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Verbesserung in einer Region der Gemeinschaft erreichen sollen, allein deshalb von ihrem Anwendungsbereich ausschlösse, weil sie Teil eines Friedensprozesses sind und potenziell zur Versöhnung der geteilten Bevölkerungsgruppen beitragen werden.

90. Der Begriff des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts erscheint mir hinreichend weit, um diese Art von Aktion zu erfassen. Der allgemeine Charakter der Aufgabe, die der Gemeinschaft durch die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts übertragen wurde, erlaubt es überdies, eine Aktion wie die von der angefochtenen Verordnung vorgesehene in den Rahmen des Titels XVII des EG-Vertrags zu stellen. Die harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes verlangt nämlich, dass Gebiete, in denen es gemeinschaftliche Spannungen mit

36 — Dokument SC/029 — CESE 1686/2008.

37 — Nr. 6.8.5 der Stellungnahme.

38 — Vgl. Duden, *Das große Wörterbuch der deutschen Sprache,* in zehn Bänden, Dudenverlag, Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich, 3. Auflage, 1999.

dadurch verursachten negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung gibt, zum Gegenstand einer Intervention der Gemeinschaft im Rahmen der Politik zur Verstärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gemacht werden.

91. Schließlich scheint mir der in Art. 159 Abs. 3 EG verwendete Ausdruck „spezifische Aktionen[, die sich] außerhalb der [Strukturfonds] als erforderlich erweisen" hinreichend weit gefasst zu sein, um Maßnahmen wie die von der angefochtenen Verordnung vorgesehenen zu erfassen. Entgegen den Ausführungen der Kommission und des Rates reichen weder der Umstand, dass es sich um Beiträge für ein bestimmtes Gebiet der Gemeinschaft handelt, noch der Umstand, dass die Beiträge an eine internationale Organisation ausgezahlt werden, aus, um sie vom Anwendungsbereich des Art. 159 Abs. 3 EG auszuschließen.

92. Zum ersten Punkt weise ich darauf hin, dass nichts im Wortlaut des genannten Artikels dafür spricht, die Durchführung einer spezifischen Aktion zugunsten einer oder mehrerer Regionen der Gemeinschaft auszuschließen. Versteht man im Übrigen die Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts als ein System zur Wiederherstellung des Gleichgewichts, das die Angleichung der Regionen der Gemeinschaft fördern soll, ist es folgerichtig, dass die Gemeinschaft ihre Aktion punktuell auf Regionen ausrichtet, die bestimmte wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte offenbaren.

93. Zum zweiten Punkt ist daran zu erinnern, dass der IFI ein Finanzinstrument ist, das von zwei Mitgliedstaaten eingerichtet wurde und zu dem die Gemeinschaft wie andere Drittstaaten Beiträge leistet. Die Gemeinschaft beteiligt sich nicht an den allgemeinen Verwaltungskosten dieser internationalen Organisation. Für diese Kosten sowie für die Organisationskosten und die Bereitstellung der Sekretariatsdienste kommen Irland und die Regierung des Vereinigten Königreichs auf[39]. So wird der Finanzbeitrag, den die Gemeinschaft an den IFI auszahlt, gemäß Art. 2 Abs. 3 der angefochtenen Verordnung ausschließlich für Projekte verwendet, die eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Verbesserung in den betreffenden Gebieten erlauben. Der IFI ist somit aus der Sicht der Gemeinschaft ein zusätzlicher Mittler für Maßnahmen, die sie zugunsten des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ergreift. Selbst wenn die Aktion der Gemeinschaft mittels des IFI erfolgt, so ist doch die jährliche Zahlung eines Finanzbeitrags an diese internationale Organisation unter den Bedingungen dieser Verordnung in erster Linie ein Mittel der Gemeinschaft, um ihre Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Nordirland und in den Grenzbezirken Irlands zu verwirklichen.

39 — Vgl. Mitteilung der Kommission vom 12. Oktober 2006, Nr. 2.1.3 Abs. 4.

94. Am Ende dieser Untersuchung komme ich zu dem Ergebnis, dass die von der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Maßnahmen in den Anwendungsbereich der Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts fallen. Die Prüfung des Ziels und des Inhalts der Verordnung sowie die Prüfung des Anwendungsbereichs des Art. 159 Abs. 3 EG rechtfertigen somit nicht die im sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung enthaltene Feststellung, wonach die Verordnung über die gemeinschaftliche Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hinausweist. Die Gemeinschaft verfügte aufgrund des Art. 159 Abs. 3 EG über die erforderlichen Befugnisse, um die in der angefochtenen Verordnung enthaltenen Maßnahmen zu ergreifen. Die angefochtene Verordnung ist daher, soweit sie auf der Grundlage des Art. 308 EG erlassen wurde, für nichtig zu erklären.

95. Zum Abschluss ist klarzustellen, dass die Beteiligten in ihren Schriftsätzen zwar entsprechend dem jeweils vertretenen Standpunkt umfangreiche Ausführungen zu den Gemeinsamkeiten bzw. Unterschieden zwischen IFI und PEACE-Programm gemacht haben, der Vergleich zwischen diesen beiden Instrumenten für die Wahl der Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung jedoch nicht entscheidend sein kann [40]. Ich werde daher zu diesem Punkt nur wie folgt Stellung nehmen.

96. Der Rat ist der Auffassung, zwischen dem Ziel des IFI und dem des PEACE-Programms bestehe ein grundlegender Unterschied. Der IFI setze sich die Versöhnung zum Ziel, um den Zusammenhalt zu unterstützen, während das PEACE-Programm sich den Zusammenhalt zum Ziel setze, um die Versöhnung zu unterstützen. Eine solche Unterscheidung ist meines Erachtens konstruiert, denn die verschiedenen Berichte, die sich mit diesen beiden Initiativen befasst haben, belegen die enge Beziehung, die in beiden Fällen zwischen dem Bemühen um wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt einerseits und der Sicherung des Friedens andererseits besteht. Es wäre außerdem überraschend, wenn das PEACE-Programm angesichts seiner Bezeichnung nicht, wie die angefochtene Verordnung, die Förderung der Versöhnung zwischen den geteilten Bevölkerungsgruppen zum Ziel hätte.

97. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 12. Oktober 2006 anerkennt, „[ist d]as strategische Ziel von PEACE — *nämlich die Fortschritte in Richtung einer friedlichen und beständigen Gesellschaft zu verstärken und die Versöhnung zu fördern* — … eine der Hauptzielsetzungen des IFI“ [41]. Wenn im Übrigen betont wird, dass sich die beiden Initiativen wechselseitig ergänzen, so geschieht dies vielmehr, um ihre Gemeinsamkeiten und Übereinstimmungen herauszustreichen [42].

40 — Vgl. die in Nr. 59 dieser Schlussanträge angeführte Rechtsprechung.

41 — Nr. 4.1 Abs. 1.

42 — Nr. 4.1 Abs. 4 („In Bezug auf die Begünstigten unterstützt der IFI grundsätzlich dieselben Personenkategorien wie das Programm PEACE-II“). Vgl. auch Nr. 6 Abs. 5 („Die Prioritäten des IFI und der Gemeinschaftsprogramme ergänzen einander, und dieses starke Synergiepotenzial muss verstärkt genutzt werden“). Vgl. ebenso die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Mai 2008 zu der Bewertung des Programms PEACE und Strategien für die Zukunft (P6_TA[2008]0205), deren Erwägungsgrund P lautet:
„[I]n der Erwägung, dass viele der Maßnahmen der Unterprogramme von PEACE, der Programme des Internationalen Fonds für Irland (IFI) und der Initiative INTERREG … beträchtliche Ähnlichkeiten aufwiesen und dass es in bestimmten Fällen einen gewissen Grad an Überschneidungen gab“.

98. Ich bin daher der Meinung, dass es kohärenter wäre, wenn zwei Gemeinschaftsinitiativen, die ähnliche Ziele verfolgen, zu derselben Gemeinschaftspolitik gehörten, im vorliegenden Fall der im Titel XVII des EG-Vertrags geregelten Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts [43].

VI — Zum Antrag, die Wirkungen der angefochtenen Verordnung aufrechtzuerhalten

99. Für den Fall, dass der Gerichtshof, wie ich vorschlage, beschließen sollte, die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären, beantragen der Rat sowie die Kommission, Irland und das Vereinigte Königreich hilfsweise gemäß Art. 231 Abs. 2 EG, die Wirkungen der Verordnung bis zum Erlass einer neuen Verordnung aufrechtzuerhalten und zu entscheiden, dass die Nichtigerklärung die Gültigkeit der aufgrund der angefochtenen Verordnung vorgenommenen Zahlungen und eingegangenen Verpflichtungen nicht berührt, und zwar aus gewichtigen Gründen der Rechtssicherheit im Zusammenhang mit den laufenden Projekten und dem berechtigten Vertrauen der Verwaltung des IFI.

100. Ich schlage vor, dem Antrag auf Aufrechterhaltung der Wirkungen der angefochtenen Verordnung stattzugeben.

101. Nach Art. 231 Abs. 2 EG kann der Gerichtshof, falls er dies für erforderlich hält, diejenigen Wirkungen einer für nichtig erklärten Verordnung bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind. Die Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung ohne Aufrechterhaltung ihrer Wirkungen könnte nachteilige Folgen für die Tätigkeiten des IFI haben und wäre geeignet, eine schädliche Ungewissheit für die Maßnahmen hervorzurufen, die aus dem IFI bereits finanziert wurden oder gegenwärtig finanziert werden. Demnach liegen gewichtige Gründe der Rechtssicherheit vor, die es rechtfertigen, dass der Gerichthof die ihm gemäß Art. 231 Abs. 2 EG übertragene Befugnis ausübt [44]. Der Gerichtshof sollte somit die Wirkungen der angefochtenen Verordnung bis zum Inkrafttreten einer neuen, auf der geeigneten Rechtsgrundlage erlassenen Verordnung aufrechterhalten.

43 — Weitere Anhaltspunkte können zwar nicht entscheidend für die Wahl der Rechtsgrundlage sein, stützen jedoch meine Auffassung, dass die in der angefochtenen Verordnung enthaltenen Maßnahmen zur Gemeinschaftspolitik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gehören. So wird die Kommission in den Sitzungen des Verwaltungsrats des IFI durch den Generaldirektor für Regionalpolitik vertreten. Ferner sind die Dienststellen der Europäischen Kommission, die damit betraut sind, beim IFI Prüfungen und Vor-Ort-Kontrollen vorzunehmen, neben den Dienststellen des Rechnungshofs der Europäischen Gemeinschaften die der Generaldirektion REGIO.

44 — Bezüglich einer Anwendung dieser Bestimmung in jüngster Zeit vgl. Urteil vom 6. November 2008, Parlament/Rat (Randnrn. 86 bis 89).

VII — Ergebnis

102. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Verordnung (EG) Nr. 1968/2006 des Rates vom 21. Dezember 2006 über Finanzbeiträge der Gemeinschaft zum Internationalen Fonds für Irland (2007-2010) wird für nichtig erklärt.

2. Die Wirkungen der Verordnung Nr. 1968/2006 werden bis zum Inkrafttreten einer neuen, auf der geeigneten Rechtsgrundlage erlassenen Verordnung aufrechterhalten.

3. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten.

4. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Irland und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland tragen ihre eigenen Kosten.