



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 8. Januar 2015¹

Rechtssachen C-605/13 P und C-630/13 P

**Issam Anbouba
gegen**

Rat der Europäischen Union

„Rechtsmittel — Restriktive Maßnahmen gegenüber Syrien — Maßnahmen gegen Personen und Organisationen, die von dem Regime profitieren oder dieses unterstützen — Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen — Aufnahmekriterien — Weites Ermessen des Rates — Beweislast“

1. Seit März 2011 gibt es Widerstand gegen Präsident Bashar Al-Assad und sein Regime in Syrien. Das amtierende Regime reagiert auf diesen Widerstand überwiegend mit Repression, die das Land in einen Bürgerkrieg gestürzt hat.
2. In Anbetracht der von dem Regime von Bashar Al-Assad ausgeübten Gewalttätigkeiten beschloss die Europäische Union, restriktive Maßnahmen einzuführen. Diese Maßnahmen sollen Druck auf dieses Regime ausüben, damit es die Gewaltanwendung gegen die Zivilbevölkerung unterlässt. Sie haben entweder allgemeine Geltung, soweit sie z. B. Verbote, bestimmte Waren nach Syrien auszuführen, betreffen, oder sie gelten individuell, soweit sie u. a. darauf gerichtet sind, die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen natürlicher und juristischer Personen, die mit dem syrischen Regime verbunden sind, einzufrieren.
3. Obwohl die restriktiven Maßnahmen somit formell gegen einen Staat gerichtet sind, haben sie tatsächlich Auswirkungen auf natürliche oder juristische Personen, die entweder als für die Situation, gegen die die Union anzugehen beabsichtigt, unmittelbar verantwortlich angesehen werden oder zu dieser beitragen oder die Macht haben, auf ihre Bewältigung Einfluss zu nehmen².
4. Die gegen das syrische Regime beschlossenen restriktiven Maßnahmen erfolgten schrittweise. Sie betrafen zunächst Personen aufgrund ihrer offiziellen Ämter im Staatsapparat. Nachdem die Union festgestellt hatte, dass die Repression gegenüber der Zivilbevölkerung trotz dieser ersten Reihe von Maßnahmen andauerte, weitete sie die Geltung der Maßnahmen auf weitere Teile der Bevölkerung, darunter Führungskräfte von Unternehmen, aus.
5. Mit dieser Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereichs der restriktiven Maßnahmen ergibt sich das Problem des Nachweises der Verbindung zwischen den Personen, die auf der das Einfrieren der Gelder betreffenden Liste aufgeführt sind, und dem Regime des Drittstaats, gegen den diese Maßnahmen gerichtet sind.
6. Genau diese Problemstellung steht im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssachen.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Vgl. Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Brüssel, 2014, S. 445.

7. Mit seinen beiden Rechtsmitteln beantragt Herr Anbouba, die beiden Urteile des Gerichts der Europäischen Union Anbouba/Rat³ aufzuheben, mit denen das Gericht seine Klagen auf Nichtigerklärung mehrerer ihn betreffende Entscheidungen über das Einfrieren von Geldern abgewiesen hat.

8. In seinen Urteilen hat das Gericht entschieden, dass der Rat der Europäischen Union, in der Erwägung, dass die Führungskräfte der wichtigsten syrischen Unternehmen als mit dem syrischen Regime verbundene Personen angesehen werden könnten, da die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen nur habe erfolgreich sein können, sofern sie durch dieses Regime Vorteile erlangt hätten und ihm dafür im Gegenzug eine gewisse Unterstützung gewährt hätten, gegenüber den Führungskräften der wichtigsten Unternehmen in Syrien von einer Vermutung der Unterstützung des syrischen Systems habe Gebrauch machen wollen.

9. Das Gericht war auf der Grundlage einer Reihe von Tatsachen der Ansicht, dass eine solche Vermutung auf Herrn Anbouba anwendbar sei.

10. Innerhalb der einem Rechtsmittelverfahren innewohnenden Grenzen ist der Gerichtshof aufgerufen, zu entscheiden, ob das Gericht mit seinen Urteilen die Beweislastregeln im Bereich restriktiver Maßnahmen, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben, verletzt hat.

11. In diesen Schlussanträgen werde ich zunächst eine Bilanz der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs, in der solche Regeln aufgestellt wurden, ziehen und anschließend vorschlagen, die vorliegenden Rechtsmittel zurückzuweisen.

12. Auch wenn die Ausführungen des Gerichts zum Begriff der Vermutung meines Erachtens anfechtbar sind, werde ich die Gründe darlegen, aus denen ich der Ansicht bin, dass das Gericht zutreffend zu dem Schluss kommen konnte, der Rat sei der ihm im Bereich restriktiver Maßnahmen obliegenden Beweislast u. a. in Anbetracht des in den allgemeinen Regeln betreffend restriktive Maßnahmen gegenüber dem syrischen Regime vorgesehenen Kriteriums für die Aufnahme in eine Liste, für dessen Festlegung der Rat über ein weites Ermessen verfügt, des Vorliegens einer Reihe allgemein bekannter und nicht bestrittener Tatsachen, der Merkmale dieses Regimes sowie des Kontexts des Bürgerkriegs in Syrien nachgekommen.

I – Der dem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt

13. Das Gericht stellt den dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Sachverhalt in den angefochtenen Urteilen wie folgt dar:

„1 Am 9. Mai 2011 erließ der Rat ... auf der Grundlage von Art. 29 EUV den Beschluss 2011/273/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Syrien (ABl. L 121, S. 11). Art. 4 Abs. 1 dieses Beschlusses bestimmt, dass sämtliche Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die im Besitz oder im Eigentum der im Anhang aufgeführten für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlichen Personen und der im Anhang aufgeführten mit ihnen verbundenen natürlichen oder juristischen Personen oder Organisationen stehen oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, eingefroren werden. Die Modalitäten dieses Einfrierens werden in den weiteren Absätzen dieses Artikels festgelegt. Nach Art. 5 Abs. 1 des Beschlusses 2011/273 erstellt der Rat diese Liste.

3 — T-563/11 (EU:T:2013:429, im Folgenden: Urteil T-563/11) und T-592/11 (EU:T:2013:427, im Folgenden: Urteil T-592/11) (im Folgenden zusammen: angefochtene Urteile).

- 2 Mit dem Beschluss 2011/522/GASP vom 2. September 2011 zur Änderung des Beschlusses 2011/273 (ABl. L 228, S. 16) weitete der Rat insbesondere den Anwendungsbereich von Art. 4 Abs. 1 des letztgenannten Beschlusses auf sämtliche Gelder und wirtschaftliche Ressourcen aus, die im Besitz oder im Eigentum der im Anhang aufgeführten für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlichen Personen, der im Anhang aufgeführten Personen und Organisationen, die von der Politik des Regimes profitieren oder dieses unterstützen, und der im Anhang aufgeführten mit ihnen verbundenen Personen und Organisationen stehen oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden. Der Name des Klägers, Issam Anbouba, wurde dabei in diese Liste aufgenommen. In der entsprechenden Spalte dieser Liste werden für diese Aufnahme folgende Gründe genannt: ‚Präsident von Issam Anbouba Est. (Agrarindustrie)[⁴]. Unterstützt das syrische Regime in wirtschaftlicher Hinsicht‘.
- 3 Die Verordnung (EU) Nr. 442/2011 des Rates vom 9. Mai 2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien (ABl. L 121, S. 1) wurde auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV[⁵] und des Beschlusses 2011/273 erlassen. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung sieht vor, dass sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in ihrem Anhang II aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, eingefroren werden. Die Verordnung (EU) Nr. 878/2011 des Rates vom 2. September 2011 zur Änderung der Verordnung Nr. 442/2011 (ABl. L 228, S. 1) änderte u. a. den Anhang II der Verordnung Nr. 442/2011 und nahm den Namen des Klägers in die Liste der von der fraglichen Maßnahme betroffenen Personen, Organisationen und Einrichtungen auf. Die für seine Aufnahme in die Liste in diesem Anhang genannten Gründe sind identisch mit den im Anhang des Beschlusses 2011/522 genannten.
- 4 Durch den Beschluss 2011/628/GASP des Rates vom 23. September 2011 zur Änderung des Beschlusses 2011/273 (ABl. L 247, S. 17) und die Verordnung (EU) Nr. 1011/2011 des Rates vom 13. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung Nr. 442/2011 (ABl. L 269, S. 18) wurden der Name des Klägers in der oben in Nr. 3 genannten Liste belassen und Angaben zu seinem Geburtsdatum und seinem Geburtsort hinzugefügt.
- 5 Am 7. Oktober 2011 beantragte der Kläger beim Rat die Überprüfung des Beschlusses, durch den sein Name in die fragliche Liste aufgenommen worden war, was vom Rat am 14. November 2011 abschlägig beschieden wurde.
- 6 Mit Beschluss 2011/684/GASP des Rates vom 13. Oktober 2011 zur Änderung des Beschlusses 2011/273 (ABl. L 269, S. 33) wurden der Liste der Personen, Organisationen und Einrichtungen, die von den in Rede stehenden Maßnahmen betroffen waren, der Name einer neuen Organisation hinzugefügt und einige inhaltliche Änderungen der Bestimmungen des Beschlusses 2011/273 vorgenommen. Der Beschluss 2011/735/GASP des Rates vom 14. November 2011 zur Änderung des Beschlusses 2011/273 (ABl. L 296, S. 53) führte zusätzliche restriktive Maßnahmen gegen die in der Liste aufgeführten Personen ein.
- 7 Am 14. Oktober 2011 veröffentlichte der Rat eine Mitteilung für die Personen und Organisationen, auf die restriktive Maßnahmen nach dem Beschluss 2011/273, geändert durch den Beschluss 2011/684, und nach der Verordnung Nr. 442/2011, geändert durch die Verordnung Nr. 1011/2011 Anwendung finden (ABl. C 303, S. 5).

4 — Im Folgenden: SAPCO.

5 — Ich weise allerdings darauf hin, dass in den Bezugsvermerken der Verordnung Nr. 442/2011 Art. 215 AEUV genannt, jedoch nicht präzisiert wird, ob die erlassenen Maßnahmen unter dessen Abs. 1 oder Abs. 2 fallen.

- 8 Der Beschluss 2011/273 wurde im Anschluss an den Erlass neuer zusätzlicher Maßnahmen aufgehoben und durch den Beschluss 2011/782/GASP des Rates vom 1. Dezember 2011 über restriktive Maßnahmen gegen Syrien (ABl. L 319, S. 56) ersetzt, mit dem der Name des Klägers auf der Liste der von diesen Maßnahmen betroffenen Personen, Organisationen und Einrichtungen belassen wurde.
- 9 Der Durchführungsbeschluss 2012/37/GASP des Rates vom 23. Januar 2012 zur Durchführung des Beschlusses 2011/782 (ABl. L 19, S. 33) nahm weitere Personen und Organisationen in die betreffende Liste auf, und der Beschluss 2012/122/GASP des Rates vom 27. Februar 2012 zur Änderung des Beschlusses 2011/782 (ABl. L 54, S. 14) sah neue Maßnahmen gegen die Personen auf dieser Liste vor.
- 10 Die Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates vom 18. Januar 2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 442/2011 (ABl. L 16, S. 1), wurde ihrerseits durch die Verordnung (EU) Nr. 168/2012 des Rates vom 27. Februar 2012 (ABl. L 54, S. 1) geändert, die weitere Namen in die Liste der von diesen Maßnahmen betroffenen Personen, Organisationen und Einrichtungen aufnahm und neue Maßnahmen gegen die in diese Liste aufgenommenen Personen vorsah. Die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 410/2012 des Rates vom 14. Mai 2012 zur Durchführung von Art. 32 Abs. 1 der Verordnung Nr. 36/2012 (ABl. L 126, S. 3) änderte die Angaben zum Geburtstag und Geburtsort des Klägers sowie die Gründe für seine Aufnahme in die Liste im Anhang II der Verordnung Nr. 36/2012 wie folgt:

„Leistet finanzielle Unterstützung für den Repressionsapparat und die paramilitärischen Gruppen, die Gewalt gegen die Zivilbevölkerung in Syrien ausüben. Stellt Liegenschaften (Räumlichkeiten, Lagerhäuser) für improvisierte Haftanstalten zur Verfügung. Finanzielle Beziehungen zu hochrangigen syrischen Amtsträgern.“

II – Die Klagen vor dem Gericht

14. Herr Anbouba erhob vor dem Gericht zwei Nichtigkeitsklagen.

15. Mit der ersten Klage (Rechtssache T-563/11) beantragte er, sei es in der ursprünglichen Klage, sei es in den Schriftsätzen, in denen die Anträge angepasst wurden, die Nichtigkeitsklärung folgender Rechtsakte:

- Beschluss 2011/522,
- Beschluss 2011/628,
- Beschluss 2011/782,
- Verordnung Nr. 878/2011 und
- Verordnung Nr. 36/2012,

soweit sein Name in der Liste der Personen aufgeführt war, gegen die die angesichts der Situation in Syrien erlassenen restriktiven Maßnahmen gerichtet waren.

16. Mit der zweiten Klage (Rechtssache T-592/11) beantragte er, sei es in der ursprünglichen Klage, sei es in den Schriftsätzen, in denen die Anträge angepasst wurden, die Nichtigkeitserklärung folgender Rechtsakte:

- Beschluss 2011/684,
- Beschluss 2011/782,
- Verordnung Nr. 1011/2011,
- Verordnung Nr. 36/2012 und
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 410/2012,

soweit sein Name in der Liste der Personen aufgeführt war, gegen die die angesichts der Situation in Syrien erlassenen restriktiven Maßnahmen gerichtet waren.

III – Die angefochtenen Urteile

17. In der ersten Klage (Rechtssache T-563/11) machte Herr Anboubas sechs Gründe für die Nichtigkeitserklärung geltend, von denen er allerdings drei zurücknahm. Das Gericht prüfte die drei verbliebenen Klagegründe, nämlich den zweiten, mit dem ein Verstoß gegen die Beweisregeln und offensichtliche Beurteilungsfehler hinsichtlich der Gründe für die Aufnahme von Herrn Anboubas in die Liste der Personen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt wurden, gerügt wurde, den dritten, mit dem eine Verletzung der Verteidigungsrechte geltend gemacht wurde, und den vierten betreffend eine Verletzung der Begründungspflicht.

18. In der zweiten Klage (Rechtssache T-592/11) machte Herr Anboubas sechs Nichtigkeitsgründe geltend, nahm aber die letzten beiden zurück. Das Gericht prüfte die vier verbliebenen Klagegründe, nämlich den ersten, mit dem ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unschuldsvermutung und eine Umkehr der Beweislast gerügt wurde, den zweiten, mit dem offensichtliche Beurteilungsfehler hinsichtlich der Gründe für die Aufnahme von Herrn Anboubas in die Liste der von den Sanktionen der Union betroffenen Personen geltend gemacht wurden, den dritten, mit dem die Verletzung der Verteidigungsrechte gerügt wurde, und den vierten, der einen Verstoß gegen die Begründungspflicht betraf.

19. Beide Klagen wurden vom Gericht nach Prüfung und Zurückweisung jedes einzelnen Klagegrundes abgewiesen und Herr Anboubas wurde zur Tragung der Kosten verurteilt.

IV – Anträge der Parteien vor dem Gerichtshof

20. In den Rechtssachen C-605/13 P und C-630/13 P beantragt Herr Anboubas,

1. die angefochtenen Urteile aufzuheben,
2. im Wege einer neuen Entscheidung,
 - die Entscheidung, Herrn Anboubas in die Liste der von den Wirtschaftssanktionen betroffenen Personen und Organisationen einzutragen, für rechtswidrig zu erklären,
 - die in den Rechtssachen T-563/11 und T-592/11 angefochtenen Beschlüsse und Verordnungen für nichtig zu erklären und

— dem Rat die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen aufzuerlegen.

21. Der Rat beantragt,

- die Rechtsmittel zurückzuweisen,
- gegebenenfalls, hilfsweise, die Klagen gegen die angefochtenen Rechtsakte abzuweisen und
- Herrn Anbouba die Kosten der Rechtsmittelverfahren aufzuerlegen.

22. Die Kommission beantragt,

- die Rechtsmittel zurückzuweisen und
- Herrn Anbouba die Kosten aufzuerlegen.

V – Die Rechtsmittel

23. Beide Rechtsmittel sind auf dieselben beiden Rechtsmittelgründe gestützt.

24. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund rügt Herr Anbouba, dass das Gericht sich ihm gegenüber der Vermutung bedient habe, es bestehe eine Verbindung zum syrischen Regime, und mit dem zweiten, dass das Gericht keine normale Kontrolle der in Rede stehenden Beschlüsse und Verordnungen vorgenommen habe.

25. Die Rechtsmittel richten sich gegen folgende Randnummern der angefochtenen Urteile.

26. Die Rn. 32 und 33 des Urteils T-563/11 (die im Wesentlichen mit den Rn. 42 und 43 des Urteils T-592/11 übereinstimmen) lauten wie folgt:

„32 Aus den Erwägungsgründen des Beschlusses 2011/522 ergibt sich, dass, da die restriktiven Maßnahmen, die mit dem Beschluss 2011/273 erlassen wurden, da sie die vom syrischen Regime gegen die [syrische] Zivilbevölkerung gerichtete Repression nicht beenden konnten, der Rat der Ansicht war, dass sie auf weitere Personen und Organisationen Anwendung finden sollten, die Nutzen aus dem Regime ziehen oder es unterstützen, insbesondere diejenigen, die es finanzieren oder u. a. den Sicherheitsapparat logistisch unterstützen oder die Bemühungen um einen friedlichen Übergang zur Demokratie untergraben. Somit wurden die restriktiven Maßnahmen mit dem Beschluss 2011/522 auf die wichtigsten Unternehmer Syriens ausgedehnt, da [die Führungskräfte der wichtigsten syrischen Unternehmen] nach Ansicht des Rates als mit dem syrischen Regime verbundene Personen angesehen werden können, weil die Geschäftstätigkeit [dieser] Unternehmen keinen Erfolg haben könne, sofern sie nicht durch das Regime Vorteile erhielten und diesem im Gegenzug eine gewisse Unterstützung zukommen ließen. Damit stützte sich der Rat gegenüber den Führungskräften der wichtigsten Unternehmen Syriens auf eine mutmaßliche Unterstützung des syrischen Regimes.

33 Den Akten ist zu entnehmen, dass der Rat auf den Kläger eine Vermutung der Unterstützung des syrischen Regimes angewandt hat wegen dessen Eigenschaft als Präsident [von SAPCO], einem großen Unternehmen des Lebensmittelsektors, [das u. a. einen Marktanteil von 60 % im Sektor Sojaöl hält], als Führungskraft mehrerer in der Immobilienbranche und im Bildungsbereich tätiger Unternehmen und als Gründungsmitglied des Verwaltungsrats der im Jahr 2007 gegründeten ... Cham Holding [des bedeutendsten privaten Unternehmens in Syrien] sowie wegen seines Amtes als Generalsekretär der Industrie- und Handelskammer der Stadt Homs (Syrien).“

27. Um zu prüfen, ob der Rat durch die Anwendung einer Vermutung einen Rechtsirrtum begangen hatte, hat das Gericht in Rn. 35 des Urteils T-563/11 und in Rn. 45 des Urteils T-592/11 auf die Rechtsprechung im Bereich des Wettbewerbsrechts Bezug genommen, nach der die Organe Vermutungsregeln anwenden könnten, wodurch zum Ausdruck komme, dass es der beweisbelasteten Behörde möglich sei, aufgrund von allgemeinen Erfahrungssätzen aus typischen Geschehensabläufen bestimmte Schlussfolgerungen zu ziehen⁶. Es hat in Rn. 36 des Urteils T-563/11 und in Rn. 46 des Urteils T-592/11 darauf hingewiesen, dass eine Vermutung, selbst wenn sie schwer zu widerlegen sei, in Grenzen akzeptabel bleibe, soweit sie in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehe, soweit die Möglichkeit bestehe, den Beweis des Gegenteils zu erbringen, und soweit die Verteidigungsrechte gewahrt seien⁷.

28. In diesen Randnummern hat sich das Gericht auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gestützt, nach der Art. 6 Abs. 2 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten Vermutungen tatsächlicher oder rechtlicher Art nicht gleichgültig gegenüberstehe, sondern den Staaten gebiete, diese Vermutungen unter Berücksichtigung des Gewichts der betroffenen Belange und unter Wahrung der Verteidigungsrechte innerhalb vernünftiger Grenzen anzuwenden⁸.

29. In Rn. 37 des Urteils T-563/11 und in Rn. 47 des Urteils T-592/11 hat das Gericht auch auf Rn. 69 des Urteils *Tay Za/Rat*⁹ Bezug genommen, aus dem sich ergebe, dass die Anwendung von Vermutungen bei Beschlüssen im Bereich des Einfrierens von Geldern nicht ausgeschlossen sei, sofern diese Vermutungen in den betreffenden Rechtsakten vorgesehen seien und dem Ziel dieser Regelung entsprächen.

30. Unter Anwendung dieser Äußerungen in der Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall entschied das Gericht in Rn. 38 des Urteils T-563/11 und in Rn. 48 des Urteils T-592/11 erstens, dass unter Berücksichtigung der autoritären Natur des syrischen Regimes und der intensiven staatlichen Kontrolle der syrischen Wirtschaft der Rat es als allgemeinen Erfahrungssatz habe ansehen können, dass die Tätigkeit eines der wichtigsten, in zahlreichen Bereichen aktiven Geschäftsmanns in Syrien nur habe erfolgreich sein können, weil dieser durch dieses Regime Vorteile erlangt und er das Regime dafür im Gegenzug in gewisser Weise unterstützt habe.

31. Das Gericht hat zweitens geprüft, ob diese Vermutung, gemessen an dem vom Rat verfolgten Ziel, verhältnismäßig war, ob sie nicht widerlegt werden konnte und ob sie die Verteidigungsrechte von Herrn Anbouba wahrte.

32. In Rn. 40 des Urteils T-563/11 und in Rn. 50 des Urteils T-592/11 hat es auf die Ziele des Beschlusses 2011/522, den Sicherungscharakter der ergriffenen Maßnahmen und die zwingenden Erwägungen der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten hingewiesen, die der Mitteilung bestimmter Beweismittel an die Betroffenen entgegenstehen könnten. Es ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Anwendung der Vermutung durch den Rat verhältnismäßig gewesen sei.

6 — Das Gericht berief sich u. a. auf das Urteil *Akzo Nobel u. a./Kommission* (C-97/08 P, EU:C:2009:536, Rn. 60 bis 63).

7 — Das Gericht nahm auf das Urteil *Elf Aquitaine/Kommission* (C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung) Bezug.

8 — Das Gericht nahm auf die Urteile *Salabiaku/Frankreich* (7. Oktober 1988, Serie A Nr. 141-A, § 28) und *Klouvi/Frankreich* (Nr. 30754/03, § 41) Bezug.

9 — C-376/10 P, EU:C:2012:138.

33. In Rn. 41 des Urteils T-563/11 und in Rn. 51 des Urteils T-592/11 hat das Gericht festgestellt, dass die Vermutung widerlegt werden konnte, da der Rat den von den restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen die Gründe für ihre Aufnahme mitteilen müsse und diese Personen sich auf Fakten und Informationen berufen könnten, die sich nur in ihrem Besitz befinden könnten, um nachzuweisen, dass sie das sich an der Macht befindliche Regime nicht unterstützten.

34. In Rn. 43 des Urteils T-563/11 und in Rn. 53 des Urteils T-592/11 hat das Gericht drittens entschieden, dass die Vermutung in den betreffenden Rechtsakten vorgesehen gewesen sei und dass sie deren Zielen habe entsprechen können.

35. Infolgedessen ist es in Rn. 44 des Urteils T-563/11 und in Rn. 54 des Urteils T-592/11 zu dem Ergebnis gelangt, dass der Rat keinen Rechtsirrtum dadurch begangen habe, dass er sich allein aufgrund der Eigenschaft von Herrn Anbouba als bedeutender Geschäftsmann in Syrien für berechtigt gehalten habe, zu vermuten, dass dieser das syrische Regime wirtschaftlich unterstütze.

36. Das Gericht hat anschließend im Rahmen des zweiten Klagegrundes die von Herrn Anbouba zum Nachweis dafür vorgelegten Beweise geprüft, dass der Rat einen Beurteilungsfehler begangen habe, indem er der Ansicht gewesen sei, dass Herr Anbouba in seiner Eigenschaft als bedeutender Geschäftsmann in Syrien das syrische Regime wirtschaftlich unterstützt habe. Am Ende dieser Prüfung hat es die Auffassung vertreten, dass Herr Anbouba nichts vorgelegt habe, was geeignet gewesen wäre, die Vermutung zu widerlegen.

VI – Vorbringen der Parteien

A – Zum ersten Rechtsmittelgrund

37. Herr Anbouba macht geltend, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen habe, indem es der Auffassung gewesen sei, dass der Rat die Vermutung einer Unterstützung des syrischen Regimes durch die Führungskräfte der wichtigsten Unternehmen in Syrien zutreffend angewandt habe, obwohl es für diese Vermutung keine Rechtsgrundlage gebe, sie außer Verhältnis zum verfolgten legitimen Ziel stehe und nicht widerlegt werden könne.

38. Als Erstes beruft sich Herr Anbouba auf das Fehlen einer Rechtsgrundlage für die Anwendung der Vermutung. Entgegen der von der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Voraussetzung sähen die streitigen Rechtsakte keinen Rückgriff auf die Vermutung vor. In Rn. 32 Satz 2 des Urteils T-563/11 und in Rn. 42 Satz 2 des Urteils T-592/11 lege das Gericht den Beschluss 2011/522 aus.

39. Als Zweites beruft sich Herr Anbouba darauf, dass die Vermutung, gemessen an dem verfolgten Ziel, unverhältnismäßig sei. Das Gericht habe ein Vorurteil des Rates bestätigt und ihn davon befreit, die Verbindung zwischen den von den restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen und dem syrischen Regime konkret nachzuweisen. Herr Anbouba beanstandet auch die Bezugnahme des Gerichts auf die Rechtsprechung im Bereich des Wettbewerbsrechts. Er macht geltend, dass die Begriffe „allgemeiner Erfahrungssatz“ und „typische Geschehensabläufe“ in Rn. 35 des Urteils T-563/11 und in Rn. 45 des Urteils T-592/11 vage seien und dass Wettbewerbsachen, was Wirtschaftssanktionen betreffe, in einem ganz anderen Kontext stünden als das Einfrieren von Geldern. Schließlich halte sich die Vermutung wegen ihres äußerst allgemeinen Charakters nicht in akzeptablen Grenzen, da sie, gemessen an dem verfolgten legitimen Ziel unverhältnismäßig sei.

40. Als Letztes trägt Herr Anbouba vor, dass die in Rede stehende Vermutung nicht widerlegt werden könne. Da er nämlich nicht bestreiten könne, Führungskraft eines Unternehmens in Syrien zu sein, und es faktisch nicht möglich sei, eine Nichtunterstützung des syrischen Regimes nachzuweisen, bestehe die einzige Möglichkeit, die Vermutung zu widerlegen, darin, den Beweis eines Widerstands

gegen dieses Regime anzutreten. Diese Vermutung lasse keinen Raum für Personen, die, ohne zum Personenkreis der Unterstützer des Regimes zu gehören, auch nicht zu den ausgewiesenen Gegnern zählten. Das Gericht habe somit die von Herrn Anbouba vorgelegten Beweise, aus denen sich ergebe, dass er das an der Macht befindliche Regime nicht unterstütze, zu Unrecht zurückgewiesen.

41. Der Rat weist zunächst darauf hin, dass er eine allgemeine Befugnis zum Erlass restriktiver Maßnahmen gegen die Mitglieder des Regimes in Syrien habe, das für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sei. Als Sicherungsmaßnahmen sollten diese restriktiven Maßnahmen nur Druck auf die Mitglieder des Regimes in Syrien und die mit ihnen verbundenen Personen ausüben, damit sie ihre Kampagne der gewaltsamen Unterdrückung beendeten, die Tausende Tote in Syrien gefordert habe. Um wirksam zu sein, müssten diese Maßnahmen gegen die Personen gerichtet sein, die für diese Unterdrückung verantwortlich seien und gegen diejenigen, die im Verdacht stünden, mit Ersteren verbunden zu sein.

42. Der Rat betont ferner, dass das außenpolitische Ziel der vorliegenden Rechtssachen ein weites Ermessen des Unionsgesetzgebers und eine beschränkte gerichtliche Kontrolle zur Folge habe.

43. Unter Bezugnahme auf Nr. 40 der Schlussanträge von Generalanwalt Mengozzi in der Rechtssache Tay Za/Rat¹⁰, in denen dieser drei Personenkreise unterschied, die Adressaten restriktiver Maßnahmen waren, nämlich erstens die Machthaber, zweitens die mit diesen Machthabern verbundenen Personen, insbesondere die Personen, die von der Wirtschaftspolitik profitierten, sowie drittens Familienangehörige der Personen, die von der Wirtschaftspolitik profitierten, weist der Rat darauf hin, dass Herr Anbouba zum zweiten Kreis der genannten Personen gehöre.

44. Er erinnert daran, dass Herr Anbouba ein wichtiger Geschäftsmann sei, der zur wirtschaftlichen Führungsschicht Syriens gehöre, dass er eine der Stützen der amtierenden Machthaber sei, dass er Aktionär der Cham Holding sei, einer Gesellschaft, gegen die ebenfalls restriktive Maßnahmen verhängt worden seien, dass er ein Angehöriger von Rami Makhoul sei, der seinerseits dem Regime nahestehe, und dass beide einen Sitz im Verwaltungsrat der Cham Holding hätten, die von dem Letztgenannten kontrolliert werde.

45. Der Rat betont die Bedeutung, die den familiären Kreisen bei der Ausübung sowohl der politischen als auch der wirtschaftlichen Macht in Syrien seit Jahrzehnten zukomme. Die Studie über das politische Leben in Syrien und die Machtausübung durch den Assad-Clan¹¹ zeige, wie die bedeutenden Familien, darunter die Familien Anbouba und Makhoul, die miteinander verbunden seien, sowohl die hoheitlichen Positionen innerhalb des Machtapparats (die Armee für den Assad-Clan) als auch die Schlüsselpositionen im Dienst einer seit langem zentralisierten Wirtschaft aufteilten. Nach dem Tod von Hafez Al-Assad und im Anschluss an die Welle der teilweise eingeleiteten wirtschaftlichen Liberalisierung, dominierten diese mit dem Regime verbundenen Familien zusätzlich zur Kontrolle des öffentlichen Wirtschaftssektors auch den neu entstandenen privaten Sektor.

46. Der Rat macht geltend, dass die Union im Rahmen eines nach Art. 29 EUV im Einklang mit dem Völkerrecht erlassenen Beschlusses Vermutungen aufstellen könne, auf die sie restriktive Maßnahmen gegen eine Kategorie von Personen und Organisationen stützen könne. Er betont, dass er sich auf die Tatsache gestützt habe, dass Herr Anbouba zu einem begrenzten Personenkreis gehöre, der aus den wichtigsten Führungskräften der Unternehmen in Syrien bestehe, sowie auf die Tatsache, dass die Unternehmen von Herrn Anbouba unter diesem Regime erfolgreich gewesen seien, was das Gericht in Rn. 46 des Urteils T-563/11 und in Rn. 64 des Urteils T-592/11 festgestellt habe. Aufgrund dieser beiden Anhaltspunkte habe Herr Anbouba eine gegenüber anderen Personen herausgehobene Stellung.

10 — C-376/10 P (EU:C:2011:786).

11 — Der Rat nimmt beispielhaft auf das Werk von Haddad, B., *Business Networks in Syria – The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012, Bezug.

47. Um die Vermutung zu widerlegen, müsste Herr Anbouba nicht beweisen, dass er ein Regimegegner sei, wohl aber, dass er keine gegenüber anderen Personen herausgehobene Stellung habe; diesen Beweis habe er nicht erbracht.

48. Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Vermutung verweist der Rat auf Rn. 50 des Urteils T-592/11.

49. Die Kommission prüft in ihrem Streithilfeschriftsatz Art. 4 des Beschlusses 2011/522, der vier Kategorien von Personen und Organisationen unterscheidet, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt werden könnten, nämlich diejenigen, die für die gewaltsame Repression verantwortlich seien, diejenigen, die von dem Regime profitierten, diejenigen, die das Regime unterstützten, und diejenigen, die mit den vorstehenden Personen und Organisationen verbunden seien. Sie weist im Übrigen auf die Funktionen von Herrn Anbouba hin (Führungskraft mehrerer, in mehreren Sektoren tätiger Unternehmen, Mitglied des Verwaltungsrats der Cham Holding, dessen Vizepräsident Rami Makhoul sei, Cousin von Präsident Bashar Al-Assad, Generalsekretär der Industrie- und Handelskammer der Stadt Homs). Die Kommission macht geltend, dass der allgemeine Erfahrungssatz sich nicht auf alle syrischen Unternehmer beziehe, sondern auf die „wichtigsten, in zahlreichen Sektoren tätigen Geschäftsleute Syriens“.

50. Die Kommission erinnert daran, dass eine Vermutung ein „rechtlicher Mechanismus ist, der darin besteht, aus einer feststehenden Tatsache eine ungewisse Tatsache abzuleiten. Dieser Mechanismus wird angewandt, wenn die ungewisse Tatsache aufgrund ihrer Natur sehr schwer nachweisbar ist und sie sich aus einer leichter nachzuweisenden Tatsache ergibt“¹². Der Gerichtshof lasse ihre Anwendung zu, und die Kommission führt hierzu das Urteil Aalborg Portland u. a./Kommission¹³ an, in dessen Rn. 79 der Gerichtshof entschieden habe, dass, „[a]uch wenn die Beweislast ... entweder der Kommission oder dem betreffenden Unternehmen oder Verband obliegt, ... die tatsächlichen Gesichtspunkte, auf die sich eine Partei beruft, die andere Partei zu einer Erläuterung oder Rechtfertigung zwingen [können], da sonst der Schluss zulässig ist, dass den Anforderungen an die Beweislast genügt wurde“.

51. Nach Ansicht der Kommission ist eine Vermutung mit einem Indizienbündel vergleichbar, das von der gegnerischen Partei nicht ausreichend widerlegt wurde. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte führe im Übrigen regelmäßig aus, dass ein „über jeden vernünftigen Zweifel erhabener Beweis“ „aus einem Bündel hinreichend schwerwiegender, genauer und übereinstimmender Indizien oder aus nicht widerlegten Vermutungen resultieren“ könne¹⁴; er stelle somit das Indizienbündel und nicht widerlegte Vermutungen auf eine Stufe.

52. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte akzeptiere Vermutungen im Bereich des Strafrechts. Nach seiner Ansicht gebietet Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten den Staaten, Vermutungen innerhalb vernünftiger Grenzen unter Berücksichtigung des Gewichts der betroffenen Belange und unter Wahrung der Verteidigungsrechte anzuwenden¹⁵. Sie würden in Strafsachen auch vom Gerichtshof zugelassen¹⁶. In einem Bereich wie im vorliegenden Fall, in dem es sich um eine Maßnahme der Außen- und Sicherheitspolitik handele, die im Übrigen nur einer eingeschränkten Kontrolle unterzogen werden könne, müsse eine Vermutung erst recht anwendbar sein.

12 — Sie nimmt auf die Definition von Cabrillac, R., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2. Ausgabe, Litec, Paris, 2004, S. 301, Bezug.

13 — C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P und C-219/00 P, EU:C:2004:6.

14 — Die Kommission verweist u. a. auf das Urteil Öcalan/Türkei [GC], Nr. 46221/99, § 180, CEDH 2005-IV.

15 — Urteil Salabiaku/Frankreich, oben angeführt, § 28.

16 — Urteil Spector Photo Group und Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, Rn. 43 und 44).

53. Nach Ansicht der Kommission können einem Beschluss Informationen, wie öffentliche Berichte, Presseartikel oder Berichte von Nachrichtendiensten und nicht Beweise zugrunde liegen, insbesondere wenn es an der Befugnis fehle, Untersuchungen in Drittstaaten durchzuführen. Die Angemessenheit der Anwendung einer Vermutungsregel sei eine Tatsachenfrage, die nur ausnahmsweise im Rahmen eines Rechtsmittels überprüft werden könne.

54. Hinsichtlich der angeblichen fehlenden Rechtsgrundlage für die Vermutung macht die Kommission erstens geltend, dass, selbst wenn Rn. 32 Satz 2 des Urteils T-563/11 und Rn. 42 Satz 2 des Urteils T-592/11 eine Auslegung des Beschlusses 2011/522 durch das Gericht darstellte, wie Herr Anbouba vortrage, nicht ersichtlich sei, weshalb diese Auslegung nicht richtig sein solle. Zweitens sei das Vorbringen, dass eine Vermutung durch Gesetz vorgesehen sein müsse, falsch. Vermutungen „von Tatsachen“ ließen sich nämlich aus anerkannten Grundsätzen der Beweiswürdigung herleiten und würden sowohl vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als auch vom Gerichtshof anerkannt. Schließlich sei es im Urteil Tay ZA/Rat (EU:C:2012:138) um eine ganz andere, die Familienangehörigen eines Geschäftsmanns betreffende Vermutung gegangen, und dem Hinweis des Gerichtshofs in Rn. 69 dieses Urteils sei zu entnehmen, dass dieser die Zulässigkeit einer solchen Vermutung möglicherweise in Betracht gezogen hätte, wenn sie zumindest in dem Gemeinsamen Standpunkt oder in der fraglichen Verordnung vorgesehen gewesen wäre, was nicht der Fall gewesen sei. Die Kommission schließt daraus, dass die Tatsache, dass die maßgebliche Regelung eine Vermutung nicht ausdrücklich vorgesehen habe, keine Bedeutung habe, da Tatsachenvermutungen definitionsgemäß nicht in einem Gesetz vorgesehen seien, da sie die kognitive, nicht die normative Ebene betreffen.

55. Was den Vorwurf der Unverhältnismäßigkeit der Vermutung betrifft, tritt die Kommission dem Vorbringen von Herrn Anbouba hinsichtlich Vermutungen im Bereich des Wettbewerbsrechts entgegen. Sie macht geltend, dass die Führung eines Beweises immer darin bestehe, nach Erfahrungssätzen zu handeln. Im Übrigen beachte das Vorbringen von Herrn Anbouba nicht, dass weder der Rat noch das Gericht eine „generelle“ Vermutung geltend gemacht hätten, die für alle Regime gelte. Das Gericht stütze sich auf die dem syrischen System eigenen Umstände, die im Rahmen der Rechtsmittel nicht bestritten worden seien. Außerdem verfüge der Rat – anders als im Wettbewerbsrecht – über keine Befugnis zu Untersuchungen im syrischen Hoheitsgebiet und habe sich deshalb auf Indizien stützen müssen; dies rechtfertige eine weiter gehende Akzeptanz von Vermutungen in einem Bereich, der nicht Strafsachen betreffe. Schließlich weist die Kommission darauf hin, dass das Gericht gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die betroffenen Belange berücksichtigt habe (Rn. 40 des Urteils T-563/11 und Rn. 50 des Urteils T-592/11).

56. Was die angebliche Nichtwiderlegbarkeit der Vermutung betrifft, ist die Kommission der Ansicht, dass Herr Anbouba die angefochtenen Urteile verfälsche. Das Gericht verlange nämlich nicht, dass er nachweise, ein Regimegegner zu sein, sondern, dass er das Regime nicht unterstütze und nicht von ihm profitiere. Die Rechtsmittel stellten die Würdigung in den Rn. 66 bis 76 des Urteils T-592/11 nicht in Frage. Die Tatsache, dass ein solcher Beweis für einen bedeutenden, in mehreren Sektoren tätigen Geschäftsmann schwer zu erbringen sei, könne auch die Angemessenheit einer Vermutung bestätigen (die Vermutung setze einen allgemeinen Erfahrungssatz voraus, für den wenige oder sehr wenige Ausnahmen gälten) und nicht das Gegenteil.

57. In Beantwortung des Streithilfeschriftsatzes der Kommission trägt Herr Anbouba vor, dass die Kommission vier Kategorien von Personen oder Organisationen unterscheide, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt werden könnten, während Generalanwalt Mengozzi in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Tay Za/Rat (EU:C:2011:786) nur drei Kategorien unterschieden habe. Es sei Sache des Gerichtshofs, zu prüfen, ob für die Vermutung eine Rechtsgrundlage existiere, da die Regel des

allgemeinen Erfahrungssatzes auf der Grundlage allgemein bekannter, im Übrigen aber nicht nachgewiesener Informationen gebildet worden sei. Herr Anbouba beanstandet insbesondere die Schlussfolgerungen, die der Rat und die Kommission aus den ihn betreffenden Informationen gezogen hätten:

- Es sei nicht erwiesen, dass er die der Cham Holding vorgeworfenen Handlungen hätte beeinflussen können, und es sei nicht berücksichtigt worden, dass er diese Gesellschaft im April 2011 verlassen habe, während die Aufnahme einer natürlichen Person wegen ihrer Verbindungen zu einer Person oder Organisation, die selbst in der Liste aufgeführt sei, nicht auf Vermutungen gestützt werden könne, die durch das Verhalten des Betroffenen nicht untermauert würden¹⁷;
- hinsichtlich seiner Eigenschaft als Generalsekretär der Industrie- und Handelskammer der Stadt Homs (von 2005 bis 2008) macht Herr Anbouba geltend, dass frühere Funktionen die Aufnahme in eine Liste nicht rechtfertigen könnten¹⁸. Im Übrigen sei er auf diesen Posten gewählt worden, indem er eine Kampagne gegen einen anderen, dem Regime nahestehenden Kandidaten geführt habe;
- die Vielfalt seiner Investitionen in mehreren Wirtschaftssektoren, zwischen denen es keinen Zusammenhang gebe, stelle für sich genommen keinen Beweis für eine Unterstützung des Regimes dar, und
- hinsichtlich der Verbindungen zur Familie des syrischen Präsidenten sei darauf hinzuweisen, dass die Kommission wahrscheinlich auf das vom Rat angeführte Werk Bezug nehme, das auf einige bedeutende Familien, die mit dem Assad-Clan verbunden seien, anspiele; dieses Werk sei jedoch erst im Rechtsmittelverfahren angeführt worden, und er habe insoweit seine Verteidigungsrechte nicht geltend machen können; jedenfalls werde er in dem genannten Werk nicht erwähnt.

58. Der Rat hat zum Streithilfeschriftsatz der Kommission keine Stellungnahme abgegeben.

B – Zum zweiten Rechtsmittelgrund

59. Herr Anbouba macht geltend, dass es ohne die Anwendung einer Vermutung Sache des Rates gewesen sei, die Beweise vorzulegen, auf die dessen Entscheidung, ihn in die Liste der von den restriktiven Maßnahmen in Syrien betroffenen Personen aufzunehmen, beruht habe. Indem das Gericht den Rat von der Verpflichtung entbunden habe, die Beweise oder die Gründe mitzuteilen, die die Nichtoffenlegung dieser Beweise rechtfertigten, und indem es zugelassen habe, dass er seine Entscheidung allein auf eine Vermutung stütze, auf die er jedoch nicht regelgerecht habe zurückgreifen können, habe es eine offensichtliche Verletzung des Verhandlungsgrundsatzes und seiner Verteidigungsrechte nicht geahndet.

60. Herr Anbouba ist unter Berufung auf das Urteil Kommission u. a./Kadi der Ansicht¹⁹, dass, wenn der Rat aus zwingenden, die Sicherheit oder die Gestaltung internationaler Beziehungen betreffenden Gründen die Möglichkeit habe, die ihm vorliegenden Beweise nicht an ihn zu übermitteln, er hingegen zum einen diese dem Gericht mitteilen müsse, damit dieses sie beurteilen könne, und zum anderen rechtfertigen müsse, dass Gründe vorlägen, die einer Übermittlung dieser Beweise an Herrn Anbouba entgegenstünden.

61. Der Rat nimmt zu diesem zweiten Klagegrund nicht Stellung.

17 — Vgl. Urteil Sedghi und Azizi/Rat (T-66/12, EU:T:2014:347, Rn. 69).

18 — Vgl. Urteil Alchaar/Rat (T-203/12, EU:T:2014:602, Rn. 155).

19 — C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518.

62. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Vermutung den Beweisgegenstand verdränge. Bekannte Tatsachen seien die persönliche Situation von Herrn Anbouba und die Merkmale des syrischen Systems. Da diese Tatsachen nicht bestritten worden seien, sei es nicht notwendig gewesen, dem Gericht zusätzliche Beweise zu übermitteln.

63. Sie ist der Ansicht, dass das Urteil Kommission u. a./Kadi (EU:C:2013:518), auf das sich Herr Anbouba berufe, nicht einschlägig sei. Die Rechtssache, in der dieses Urteil ergangen sei, betreffe den Terrorismus, bei dem andere Beweisanforderungen gälten. In jener Rechtssache habe die von der restriktiven Maßnahme betroffene Person den gesamten Sachverhalt bestritten und die Kommission habe sich nicht auf Informationen oder Vermutungen gestützt, deren tatsächliche Grundlage öffentlich bekannt gewesen oder von dieser Person anerkannt worden seien. Das Urteil Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft²⁰ veranschauliche dagegen die Situation, in der die Anhaltspunkte für das Vorliegen der zulasten der in Rede stehenden juristischen Person herausgezogenen Gründe nicht bestritten worden seien und sich aus öffentlich zugänglichen Unterlagen ergeben hätten. Unter diesen Umständen sei der Rat, wie der Gerichtshof entschieden habe, nicht verpflichtet gewesen, für die Handlungen der Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (im Folgenden Kala Naft) weitere Beweise zu erbringen²¹.

VII – Würdigung

64. Auch wenn Herr Anbouba die beiden Rechtsmittelgründe, die er in den Rechtsmitteln jeweils geltend macht, getrennt darstellt, sind sie meines Erachtens eng miteinander verknüpft.

65. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund trägt Herr Anbouba nämlich vor, dass der Rat nicht allein deshalb, weil er in Syrien ein bedeutender Geschäftsmann sei, die Vermutung, er unterstütze das Regime Bashar Al-Assad, habe anwenden dürfen. Der Rat hätte, und das ist der Gegenstand des zweiten Rechtsmittelgrundes, zusätzliche Beweise zur Stützung der Aufnahme des Rechtsmittelführers in die Liste der von den restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen vorlegen müssen, um nachzuweisen, dass er das syrische Regime unterstütze.

66. Dadurch, dass der Rat sich mit seiner Eigenschaft als bedeutender Geschäftsmann in Syrien begnügt und keine zusätzlichen Beweise gefordert habe, habe er die Beweislast umgekehrt, da er ihm auferlegt habe, den negativen Beweis zu erbringen, dass er das Regime Bashar Al-Assad nicht unterstütze.

67. Herr Anbouba hat zwar im Rahmen der vorliegenden Rechtsmittel darauf hingewiesen, dass er die Anwendung einer Vermutung als Beweismodalität nicht als solche bestreite, jedoch erläutert er, warum eine Vermutung der Unterstützung des Regimes von Bashar Al-Assad auf ihn nicht anwendbar sei. Für eine solche Vermutung gebe es nämlich keine Rechtsgrundlage, sie sei unverhältnismäßig und sie könne nicht widerlegt werden.

68. Alles in allem sollen die beiden von Herrn Anbouba geltend gemachten Rechtsmittelgründe die Art und Weise in Frage stellen, in der das Gericht beurteilt hat, ob die Beweislastregeln für restriktive Maßnahmen beachtet worden waren, indem es in Bezug auf ihn eine Vermutung der Unterstützung des syrischen Regimes anerkannt und somit vom Rat nicht die Vorlage weiterer Beweise gefordert hat, um zu belegen, dass diese Unterstützung tatsächlich stattgefunden hat.

69. Da die beiden von Herrn Anbouba in den Rechtsmitteln geltend gemachten Rechtsmittelgründe eng miteinander verknüpft sind, werde ich sie zusammen prüfen.

20 — C-348/12 P, EU:C:2013:776.

21 — Rn. 89 und 105.

70. Vorab ist genau abzugrenzen, was zur Befugnis des Gerichtshofs im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens gehört.

71. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich, dass die behauptete Verletzung von Beweisregeln eine Rechtsfrage ist, die mit einem Rechtsmittel angegriffen werden kann²².

72. Konkret hat der Gerichtshof entschieden, dass „[s]oweit die Rügen der Rechtsmittelführerin die vom Gericht vorgenommene Würdigung des Sachverhalts betreffen sollten, den die Rechtsmittelführerin dem Gericht unterbreitet hat, ... sie im Rechtsmittelverfahren nicht geprüft werden [können]. Dagegen steht es dem Gerichtshof zu, zu klären, ob das Gericht bei der Sachverhaltswürdigung dadurch einen Rechtsirrtum begangen hat, dass es gegen die allgemeinen Rechtsgrundsätze wie die Unschuldsvermutung und gegen das Beweisrecht, insbesondere die Grundsätze der Beweislastverteilung, verstoßen hat“²³.

73. Somit „[ist] die Frage der Beweislastverteilung eine Rechtsfrage, auch wenn sie sich auf die Tatsachenfeststellungen des Gerichts auswirken kann“²⁴.

74. Angesichts dieser Rechtsprechung hat der Gerichtshof im Rahmen der vorliegenden Rechtsmittel zu prüfen, ob das Gericht die Regeln verletzt hat, die für die Beweislastverteilung bei restriktiven Maßnahmen gelten.

75. In einem ersten Schritt werde ich mit der Prüfung von drei Urteilen die Regeln darlegen, die der Gerichtshof in Bezug auf die Beweislast bei restriktiven Maßnahmen aufgestellt hat. Dann werde ich in einem zweiten Schritt prüfen, ob die Argumentation des Gerichts mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs vereinbar ist.

A – Die Beweislastregeln bei restriktiven Maßnahmen

76. Beim aktuellen Entwicklungsstand der Streitsachen, die restriktive Maßnahmen betreffen, finden wir die wesentlichen Hinweise in Bezug auf Beweislastregeln in den Urteilen Tay Za/Rat (EU:C:2012:138), Kommission u. a./Kadi (EU:C:2013:518) und Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

1. Urteil Tay Za/Rat

77. Das Urteil Tay Za/Rat (EU:C:2012:138) betrifft restriktive Maßnahmen, die gegen die Republik der Union von Myanmar verhängt worden waren. Maßnahmen des Einfrierens von Geldern waren gegen die Personen verhängt worden, die von der Wirtschaftspolitik der Regierung profitierten. Auf den Listen der Personen, deren Gelder eingefroren worden waren, waren der Name des Rechtsmittelführers mit dem Zusatz „Sohn von Tay Za“ und der Name seines Vaters, Tay Za, mit dem Zusatz, er sei geschäftsführender Direktor von Unternehmen, als Begründung aufgeführt.

78. Der Rechtsmittelführer bestritt, dass allein seine Zugehörigkeit zur Familie eines Geschäftsführers von Unternehmen als ausreichend angesehen werden könne, um seine Aufnahme zu rechtfertigen.

79. Da die betreffenden restriktiven Maßnahmen auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG erlassen worden waren, erläuterte der Gerichtshof die Voraussetzungen, unter denen nach diesen Vorschriften gegen eine Person eine Maßnahme des Einfrierens ihrer Gelder erlassen werden könne.

22 – Vgl. u. a. Urteil Bertelsmann und Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 – Urteil Hüls/Kommission (C-199/92 P, EU:C:1999:358, Rn. 65).

24 – Urteil BAI und Kommission/Bayer (C-2/01 P und C-3/01 P, EU:C:2004:2, Rn. 61).

80. Er hat insoweit darauf hingewiesen, dass er im Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission²⁵ bereits entschieden habe, dass „die Art. 60 EG und 301 EG im Hinblick auf ihren Wortlaut, insbesondere die Wendungen ‚mit den betroffenen [dritten] Ländern‘ und ‚zu einem oder mehreren dritten Ländern‘, den Erlass von Maßnahmen gegenüber Drittländern betreffen, wobei der zuletzt genannte Begriff die Machthaber eines solchen Landes sowie die mit diesen Machthabern verbundenen oder unmittelbar oder mittelbar von ihnen kontrollierten Personen oder Organisationen einschließen kann“²⁶.

81. Infolgedessen hat der Gerichtshof in Rn. 55 des Urteils Tay Za/Rat (EU:C:2012:138) ausgeführt, dass „sich nicht ausschließen [lässt], dass gegen die Führungskräfte bestimmter Unternehmen auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG restriktive Maßnahmen erlassen werden können, *soweit nachgewiesen ist, dass sie mit den Machthabern der Republik der Union von Myanmar verbunden sind oder dass die Tätigkeiten dieser Unternehmen von diesen Machthabern abhängig sind*“²⁷.

82. Im Rahmen der Rechtssache, in der dieses Urteil ergangen ist, waren die Gelder des Sohns des in der streitigen Liste aufgeführten Geschäftsführers nur deshalb eingefroren worden, weil er Familienangehöriger einer Person war, die als mit den Machthabern der Republik der Union von Myanmar verbunden angesehen werden konnte. Das Gericht hatte nämlich entschieden, dass sich vermuten lasse, dass die Familienangehörigen aus der von den Führungskräften von Unternehmen ausgeübten Funktion Nutzen zögen, so dass nichts der Schlussfolgerung entgegenstehe, dass sie auch aus der Wirtschaftspolitik der Regierung Nutzen zögen. Ferner hatte das Gericht entschieden, dass sich diese Vermutung widerlegen lasse, sofern es dem jeweiligen Kläger gelinge, darzutun, dass er zu der Führungskraft, die zu seiner Familie gehöre, keine enge Verbindung habe.

83. Das Gericht kam daher zu dem Schluss, dass die restriktiven Maßnahmen auf der Grundlage von gezielten und ausgewählten Sanktionen, die bestimmte Gruppen von Personen trafen, die der Rat für mit dem fraglichen Regime verbunden halte, darunter die Familienangehörigen der Führungskräfte wichtiger Unternehmen des betreffenden Drittlands, in den Anwendungsbereich der Art. 60 EG und 301 EG fielen.

84. Der Gerichtshof war der Ansicht, dass das Gericht mit dieser Argumentation einen Rechtsfehler begangen habe.

85. Der Gerichtshof hat eingeräumt, dass er in Rn. 166 des Urteils Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (EU:C:2008:461) die Art. 60 EG und 301 EG weit ausgelegt habe, indem er den in diesen Artikeln verwendeten Begriff „dritte Länder“ auch auf die Machthaber eines solchen Landes sowie die mit solchen Machthabern verbundenen oder unmittelbar oder mittelbar von ihnen kontrollierten Personen und Organisationen bezogen habe, er hat jedoch klargestellt, dass er diese Auslegung von Voraussetzungen abhängig gemacht habe, mit denen habe sichergestellt werden sollen, dass die Art. 60 EG und 301 EG im Einklang mit ihrer Zielsetzung angewandt würden.

86. Nach Ansicht des Gerichtshofs können nur solche Maßnahmen als restriktive Maßnahmen gegen Drittländer auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG gegen natürliche Personen erlassen werden, die allein auf die Machthaber dieser Länder und mit ihnen verbundene Personen abzielen.

87. Mit diesem Erfordernis wird nach seiner Ansicht sichergestellt, dass eine hinreichende Verbindung zwischen den betroffenen Personen und dem Drittland besteht, gegen das sich die von der Union erlassenen restriktiven Maßnahmen richten, indem verhindert wird, dass die Art. 60 EG und 301 EG zu weit und damit im Widerspruch zur Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgelegt werden.

25 — C-402/05 P und C-415/05 P (EU:C:2008:461).

26 — Urteil Tay Za/Rat (EU:C:2012:138, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 — Hervorhebung nur hier.

88. Dem Gericht wurde somit vom Gerichtshof der Vorwurf gemacht, es habe mit der Vermutung, dass die Familienangehörigen der Führungskräfte von bedeutenden Unternehmen ebenfalls Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Regierung zögen, den Kreis der natürlichen Personen, gegen die gezielte restriktive Maßnahmen gerichtet werden könnten, erweitert. Insoweit steht nach Ansicht des Gerichtshofs die Anwendung solcher Maßnahmen auf natürliche Personen allein wegen ihrer familiären Bindung zu Personen, die mit den Machthabern des betroffenen Drittlands verbunden sind, und unabhängig von ihrem persönlichen Verhalten im Widerspruch zur Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Art. 60 EG und 301 EG.

89. Es lasse lässt sich nämlich nicht ohne Weiteres eine auch nur mittelbare Verbindung herstellen zwischen den mangelnden Fortschritten im Hinblick auf eine Demokratisierung sowie den anhaltenden Verletzungen der Menschenrechte in Myanmar und dem Verhalten der Familienangehörigen von Führungskräften von Unternehmen. Zudem wollte der Gerichtshof die Kategorien von natürlichen Personen, gegen die gezielte restriktive Maßnahmen gerichtet werden können, auf diejenigen beschränken, deren Verbindung mit dem fraglichen Drittland ganz offensichtlich ist, also auf die Machthaber der entsprechenden Drittländer und mit ihnen verbundene Personen.

90. Der Gerichtshof hat weiter ausgeführt, dass das Kriterium, das das Gericht herangezogen habe, um Familienangehörige von Führungskräften von Unternehmen einzubeziehen, auf einer Vermutung beruhe, die weder in der Verordnung (EG) Nr. 194/2008²⁸ noch in den Gemeinsamen Standpunkten 2006/318/GASP²⁹ und 2007/750/GASP³⁰, auf die diese Verordnung verweise, vorgesehen sei und die nicht dem Ziel dieser Regelung entspreche.

91. Der Gerichtshof hat daraus den Schluss gezogen, dass „eine Maßnahme zur Einfrierung der Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen des Rechtsmittelführers im Rahmen einer Verordnung, mit der auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG Sanktionen gegen ein Drittland vorgesehen werden sollten, *nur gestützt auf genaue und konkrete Umstände erlassen werden [konnte], anhand deren sich feststellen ließ, dass der Rechtsmittelführer Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Machthaber der Republik der Union von Myanmar zieht*“³¹.

92. Die Argumentation des Gerichtshofs im Urteil Tay Za/Rat (EU:C:2012:138) geht von den damals geltenden Rechtsgrundlagen aus, nämlich den Art. 60 EG und 301 EG. Die wesentlichen Ausführungen dieses Urteils sind jedoch meines Erachtens immer noch maßgeblich.

93. Zwar hat die Frage des Umfangs des persönlichen Anwendungsbereichs der Maßnahmen, die auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG gegen einen Drittstaat verhängt wurden, an Bedeutung verloren, seitdem nach Art. 215 Abs. 2 AEUV restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen, sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einrichtungen verhängt werden dürfen. Jedoch ist das Interesse an den Ausführungen in diesem Urteil, insbesondere was das Erfordernis für den Rat betrifft, eine ausreichende Verbindung zwischen der aufgenommenen Person und dem Regime des in Rede stehenden Drittstaats nachzuweisen, nicht völlig entfallen, da der Inhalt von Art. 301 EG im Wesentlichen in Art. 215 Abs. 1 AEUV übernommen wurde.

28 — Verordnung des Rates vom 25. Februar 2008 zur Verlängerung und Ausweitung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 817/2006 (ABl. L 66, S. 1).

29 — Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. April 2006 zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar (ABl. L 116, S. 77).

30 — Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 19. November 2007 zur Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2006/318 (ABl. L 308, S. 1).

31 — Hervorhebung nur hier.

94. Meines Erachtens ist es aber nicht ausgeschlossen, dass diese letztgenannte Vorschrift, wie zuvor die Art. 60 EG und 301 EG, als Rechtsgrundlage dafür dienen kann, Maßnahmen gegenüber Machthabern von Drittstaaten sowie mit diesen verbundenen Personen zu erlassen. Art. 215 Abs. 2 AEUV würde also Personen betreffen, die nicht als mit einem Drittstaat verbunden angesehen werden könnten, was im Übrigen mit dem Wortlaut dieser Bestimmung übereinstimmt, die natürliche und juristische Personen sowie Gruppierungen und „nichtstaatliche“ Organisationen betrifft.

95. Im vorliegenden Fall wurden die in den vorliegenden Rechtssachen in Rede stehenden Regelungen auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassen, ohne Präzisierung, ob das Einfrieren der Gelder gegenüber den Personen, die als mit dem syrischen Regime verbunden betrachtet werden, auf der Grundlage von Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels erfolgte.

96. Wie dem auch sei, wichtig ist, sich zu vergegenwärtigen, dass die wesentlichen Aussagen des Urteils *Tay Za/Rat* (EU:C:2012:138) weiter gelten, auch wenn in Art. 215 Abs. 1 und 2 AEUV neue Rechtsgrundlagen geschaffen worden sind.

97. So illustriert dieses Urteil, dass „bei individuellen restriktiven Maßnahmen, die formell gegen einen Staat gerichtet sind, die Hauptschwierigkeit darin besteht, das Kriterium der Verbindung zwischen den tatsächlich individuell Betroffenen und dem Staat, gegen den die Maßnahmen formell gerichtet sind, zu definieren“³².

98. Insoweit ist die wesentliche Aussage dieses Urteils, dass, soweit das in den allgemeinen Regeln über die in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen enthaltene Aufnahmekriterium auf der Verbindung zwischen einem Personenkreis und dem Regime des betroffenen Drittstaats wie dem Umstand basiert, dass aus der Wirtschaftspolitik dieses Regimes ein Vorteil gezogen wird, der Rat bei der Anwendung dieses Aufnahmekriteriums verpflichtet ist, eine hinreichende Verbindung zwischen der Person, die er benennen möchte, und diesem Regime nachzuweisen. Unter dieser Bedingung kann nämlich die Aufnahme einer Person in eine das Einfrieren von Geldern betreffende Liste als geeignet angesehen werden, das vom Rat verfolgte politische Ziel zu erreichen.

99. Im Einzelnen hat der Gerichtshof anerkannt, dass gegen die Führungskräfte bestimmter Unternehmen restriktive Maßnahmen erlassen werden können, sofern nachgewiesen wird, dass sie mit den Machthabern des in Rede stehenden Drittstaats verbunden sind oder dass die Tätigkeiten dieser Unternehmen von diesen Machthabern abhängig sind³³.

100. Dem Gerichtshof genügt also eine Behauptung, die nicht durch Informationen und Beweise gestützt wird, nicht. Liegen keine präzisen und konkreten Anhaltspunkte vor, anhand deren festgestellt werden kann, dass eine Person von der Wirtschaftspolitik der Machthaber eines Drittstaats profitiert, besteht keine ausreichende Verbindung mit dem Regime und die Aufnahme muss somit für nichtig erklärt werden³⁴.

101. Wie ich später noch im Detail erläutern werde, ist es offensichtlich, dass im Rahmen der vorliegenden Rechtsmittel die Verbindung zwischen Herrn Anbouba und dem syrischen Regime bedeutend enger ist und sich somit nicht für die gleichen Rügen eignet wie diejenigen, die vom Gerichtshof im Urteil *Tay Za/Rat* (EU:C:2012:138) hervorgehoben wurden. Im Gegensatz zu dem Fall

32 — Vgl. Beaucillon, C., a. a. O., S. 131.

33 — Urteil *Tay Za/Rat* (EU:C:2012:138, Rn. 55).

34 — Vgl. Simon, D., „Mesures restrictives (Myanmar)“, *Revue Europe*, Mai 2012, Nr. 5, comm. 174, der ausführt, dass „die Entscheidung des Gerichtshofs ... bewirkt ..., den möglicherweise betroffenen Personenkreis zu begrenzen, indem eine gewisse Intensität der Verbindung vorliegen muss“.

in der Rechtssache, in der jenes Urteil ergangen ist, hat der Rat nachgewiesen, dass Herr Anbouba in den Anwendungsbereich des Aufnahmekriteriums fiel, d. h., dass er als bedeutender Geschäftsmann in Syrien zum dem Personenkreis gehörte, der von der Politik des syrischen Regimes profitiert oder dieses unterstützt³⁵.

2. Urteil Kommission u. a./Kadi

102. Das Urteil Kommission u. a./Kadi (EU:C:2013:518) betrifft die restriktiven Maßnahmen, die gegen Personen und Organisationen erlassen wurden, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und mit den Taliban verbunden sind.

103. Nach der aus diesem Urteil hervorgegangenen Rechtsprechung erfordert die durch Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistete Effektivität der gerichtlichen Kontrolle u. a., „dass sich der Unionsrichter, wenn er die Rechtmäßigkeit der einer Entscheidung, den Namen einer bestimmten Person in die [Listen der von den Sanktionen betroffenen Personen] aufzunehmen oder auf dieser Liste zu belassen, zugrunde liegenden Begründung prüft ..., vergewissert, dass diese Entscheidung, ..., auf einer *hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage* beruht ... Dies setzt eine Überprüfung der Tatsachen voraus, die in der dieser Entscheidung zugrunde liegenden Begründung angeführt werden ..., so dass sich die gerichtliche Kontrolle nicht auf die Beurteilung der abstrakten Wahrscheinlichkeit der angeführten Gründe beschränkt, sondern auf die Frage erstreckt, *ob diese Gründe* – oder zumindest einer von ihnen, der für sich genommen als ausreichend angesehen wird, um diese Entscheidung zu stützen – *erwiesen sind*“³⁶.

104. Im Streitfall ist es nämlich Sache der zuständigen Unionsbehörde, die Stichhaltigkeit der gegen die betroffene Person vorliegenden Gründe nachzuweisen, und nicht Sache der betroffenen Person, den negativen Nachweis zu erbringen, dass diese Gründe nicht stichhaltig sind. Die vorgelegten Informationen oder Beweise müssen jedoch die Gründe stützen, die gegen die betroffene Person vorliegen. Lässt sich die Stichhaltigkeit eines Grundes anhand dieser Angaben nicht feststellen, schließt der Unionsrichter ihn als Grundlage der fraglichen Entscheidung über die Aufnahme in die Liste oder die Belassung auf ihr aus³⁷.

105. Somit setzt „[d]ie Wahrung [der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz] voraus, dass der Unionsrichter im Fall eines Rechtsstreits anhand der ihm mitgeteilten Anhaltspunkte insbesondere prüft, ob die [zur Stützung der Entscheidung zur Aufnahme oder Belassung] angeführten Gründe hinreichend präzise und konkret sind, und ob gegebenenfalls *nachgewiesen ist*, dass die dem betreffenden Grund entsprechenden *Tatsachen zutreffen*“³⁸.

35 — In Nr. 39 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Tay Za/Rat (EU:C:2011:786) hat Generalanwalt Mengozzi die Verbindung zwischen dem Vater des Rechtsmittelführers, der Führungskraft von Unternehmen war, und dem Regime des in Rede stehenden Drittstaats wie folgt beschrieben:

„Im vorliegenden Fall wird schon aus einer Beurteilung des Rates, die nicht in Frage zu stellen ist, deutlich, dass der Vater des Rechtsmittelführers mit dem birmanischen System verbunden ist, ohne jedoch der Regierung selbst anzugehören. Seine Eigenschaft als eine mit dem birmanischen System ‚verbundene Person‘ ergibt sich aus den tatsächlichen Vorteilen, die die beiden Unternehmen, die er leitet, aus der birmanischen Wirtschaftspolitik ziehen, und in diesem Sinne erscheint seine Verbindung zu diesem Regime als ausreichend. Daher ist, weiterhin in Bezug auf den Vater, die Verbindung, obwohl ausreichend, vor allem indirekt, weil er als passiver Begünstigter einer Wirtschaftspolitik beschrieben wird, in der er keine Entscheidungsbefugnis hat.“

36 — Rn. 119. Hervorhebung nur hier.

37 — Rn. 121 bis 123.

38 — Rn. 136. Hervorhebung nur hier.

106. Auf die Lage der bedeutenden Geschäftsleute in einem autoritären Regime übertragen, stimmt dieses Erfordernis mit demjenigen überein, das der Gerichtshof in Rn. 55 des Urteils *Tay Za/Rat* (EU:C:2012:138) aufgestellt hat, nämlich dass „sich nicht ausschließen [lässt], dass gegen die Führungskräfte bestimmter Unternehmen ... restriktive Maßnahmen erlassen werden können, *soweit nachgewiesen ist*, dass sie mit den Machthabern [des betroffenen Drittlands] verbunden sind oder dass die Tätigkeiten dieser Unternehmen von diesen Machthabern abhängig sind“³⁹.

107. Insoweit muss der Nachweis einer Verbindung zwischen der aufgenommenen Person und dem Regime des fraglichen Drittstaats, um als ausreichend angesehen zu werden, auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruhen.

108. Wie wir später sehen werden, setzt sich die tatsächliche Grundlage in den Rechtssachen, in denen die vorliegenden Rechtsmittel eingelegt worden sind, sowohl aus allgemein bekannten als auch aus unstrittigen Tatsachen zusammen, so dass es als erwiesen angesehen werden kann, dass eine ausreichende Verbindung zwischen Herrn Anbouba und dem syrischen Regime besteht.

3. Urteil Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. Das Urteil Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) ist zu erwähnen, denn darin kommen im Bereich der gegen einen Drittstaat gerichteten restriktiven Maßnahmen die Ausführungen im Urteil Kommission u. a./Kadi (EU:C:2013:518) zur Anwendung, das eine gegen Terrorismus gerichtete Maßnahme betraf.

110. Von weiterem Interesse ist bei diesem wichtigen Urteil, dass es nicht nur auf den Präventivcharakter restriktiver Maßnahmen hinweist, ohne daraus Konsequenzen zu ziehen, sondern dass es diesen Charakter bei der Prüfung der Berechtigung der angefochtenen Maßnahme des Einfrierens von Geldern in vollem Umfang berücksichtigt.

111. Die präventive und nicht repressive Natur der restriktiven Maßnahmen hat selbstverständlich Einfluss auf die Natur, die Art und die Intensität des Nachweises, der vom Rat gefordert werden kann.

112. Die Rechtssache betraf die Aufnahme von Kala Naft in die Liste der Personen und Organisationen, deren Gelder eingefroren werden, weil sie Unterstützung für die proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten der Islamischen Republik Iran oder der Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen bereitstellen. Kala Naft ist eine iranische Gesellschaft, die im Eigentum der National Iranian Oil Company (im Folgenden: NIOC) steht und die Aufgaben einer Beschaffungsstelle für die Erdöl-, Erdgas- und Petrochemieaktivitäten dieses Konzerns wahrnimmt.

113. In meinen Schlussanträgen in jener Rechtssache habe ich die präventive Natur der gegen die Islamische Republik Iran gerichteten restriktiven Maßnahmen und die Konsequenzen, die sich daraus hinsichtlich der Beweise ergeben, betont. Hinsichtlich der Beurteilung der Stichhaltigkeit der Begründung bin ich darauf eingegangen, dass, wenn der Unionsrichter auf der Grundlage des gesamten ihm vorliegenden Akteninhalts und Kontexts feststellen kann, dass das Risiko, das eine Person oder Einrichtung im Hinblick auf die Bekämpfung der nuklearen Proliferation darstellt, hinreichend nachgewiesen ist, zu Recht davon ausgegangen werden kann, dass diese Person oder Einrichtung Unterstützung für die nukleare Proliferation bereitstellt und damit Gegenstand einer Maßnahme des Einfrierens von Geldern sein kann.

114. Das Urteil des Gerichtshofs geht meines Erachtens auch in diese Richtung.

³⁹ — Hervorhebung nur hier.

115. In seinem Urteil hat der Gerichtshof zunächst geprüft, wie das Gericht die allgemeinen Bestimmungen der anwendbaren Rechtstexte ermittelt und ausgelegt hatte, bevor er im Einzelnen geprüft hat, wie es die Begründung und die Begründetheit der streitigen Rechtsakte kontrolliert hatte.

116. Hinsichtlich der allgemeinen Bestimmungen ist der Gerichtshof von der folgenden doppelten Feststellung ausgegangen. Zum einen legten diese allgemeinen Bestimmungen einen Zusammenhang zwischen dem Erwerb verbotener Güter und Technologien, im vorliegenden Fall dem Erwerb von Schlüsselausrüstungen und -technologien für die Schlüsselsektoren der Erdöl- und Erdgasindustrie im Iran, und der nuklearen Proliferation dar⁴⁰.

117. Zum anderen war nach den allgemeinen Bestimmungen das Kriterium für die Aufnahme die Beteiligung an, die direkte Verbindung mit oder die Unterstützung für die proliferationsrelevanten nuklearen Tätigkeiten des Iran. Insoweit hat der Gerichtshof entschieden, dass „der Begriff ‚Unterstützung‘ eine weniger enge Verknüpfung mit den nuklearen Tätigkeiten Irans als die ‚Beteiligung‘ daran oder die ‚direkte Verbindung‘ damit impliziert und dass er die Beschaffung von oder den Handel mit Gütern und Technologien im Zusammenhang mit der Erdöl- und Erdgasindustrie umfassen kann“⁴¹. Um diese Auslegung zu untermauern, hat der Gerichtshof mehrere Rechtsakte berücksichtigt, in denen die Einkünfte des Energiesektors und die mit dem für die Erdöl- und Gasindustrie bestimmten Material verbundene Gefahr genannt werden. Diese Elemente haben es dem Gerichtshof ermöglicht festzustellen, „dass die streitigen Rechtsakte ... die iranische Erdöl-, Erdgas- und petrochemische Industrie wegen der Gefahr betrafen, die diese Industrie in Bezug auf die nukleare Proliferation sowohl wegen der durch sie erzielten Einkünfte als auch wegen der Nutzung von Apparaten und Stoffen darstellte, die Gemeinsamkeiten mit denen aufweisen, die für bestimmte sensible Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Kernbrennstoffkreislauf erforderlich sind“⁴².

118. Der Gerichtshof hat daraus geschlossen, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen habe, als es entschieden hat, dass „die Verhängung restriktiver Maßnahmen gegen eine Einrichtung voraussetze, dass diese zuvor ein konkretes verfolgbares Verhalten an den Tag gelegt habe, und dass die bloße Gefahr, dass die betreffende Einrichtung sich in Zukunft so verhalten werde, nicht ausreiche“⁴³. „Die verschiedenen Bestimmungen der streitigen Rechtsakte, die das Einfrieren von Geldern vorsehen, sind nämlich allgemein gefasst (‚beteiligt sind, direkt damit in Verbindung stehen oder Unterstützung dafür bereitstellen ...‘), ohne sich auf Verhaltensweisen zu beziehen, die vor einer Entscheidung über das Einfrieren von Geldern an den Tag gelegt wurden“⁴⁴. Daher kann nach Ansicht des Gerichtshofs, „selbst wenn sie ... auf eine bestimmte Einrichtung abstellen, ... die Bezugnahme auf ein allgemeines Ziel, wie es aus der Satzung dieser Einrichtung hervorgeht, genügen, um den Erlass restriktiver Maßnahmen zu rechtfertigen“⁴⁵.

119. Im Licht der allgemeinen Bestimmungen, mit denen das Aufnahmekriterium festgelegt wird, hat der Gerichtshof daraufhin ausgeführt, dass der erste Aufnahmegrund, wonach Kala Naft mit Ausrüstung für den Erdöl- und Erdgassektor handle, die für das iranische Nuklearprogramm genutzt werden könne, hinreichend präzise und konkret gewesen sei, um Kala Naft die Möglichkeit zu geben, die Begründetheit der streitigen Rechtsakte zu prüfen und sich vor dem Gericht zu verteidigen, und um es dem Gericht zu erlauben, seine Kontrolle auszuüben. Was die Begründetheit der Maßnahme und insbesondere die Frage betraf, ob die im ersten Grund angeführten Tatsachen zuträfen, hat der

40 — Rn. 76 und 77.

41 — Rn. 80.

42 — Rn. 112.

43 — Rn. 84.

44 — Rn. 85.

45 — Ebd.

Gerichtshof im Licht der allgemeinen Bestimmungen, mit denen das Aufnahmekriterium festgelegt wird, entschieden, dass „der Rat ... zu der Annahme berechtigt war, dass gegen Kala Naft Maßnahmen verhängt werden konnten, da sie mit Ausrüstung für den Erdöl- und den Erdgassektor handelte, die für das iranische Nuklearprogramm genutzt werden konnte“⁴⁶.

120. Insoweit hat der Gerichtshof die folgende tatsächliche Grundlage berücksichtigt, nämlich, dass Kala Naft die Beschaffungsstelle des Konzerns der nationalen iranischen Erdölgesellschaft, der NIOC ist. Er hat betont, dass dies in der Satzung dieses Unternehmens angegeben sei und von ihm nicht bestritten werde. Kala Naft selbst führte aus, dass ihre ausschließlich erdöl- und erdgasbezogene sowie petrochemische Orientierung klar aus ihren Arbeitsmethoden hervorgehe⁴⁷. Außerdem wies Kala Naft selbst darauf hin, dass sie üblicherweise an der Beschaffung von Schiebern aus Legierungen für die NIOC oder deren Tochtergesellschaften beteiligt sei⁴⁸.

121. In Anbetracht dieser Umstände hat der Gerichtshof festgestellt, dass die im ersten Grund behaupteten Tatsachen rechtlich hinreichend dargetan seien und dass dieser erste Grund für sich genommen die Aufnahme in die Listen der streitigen Rechtsakte gerechtfertigt habe.

122. In Rn. 105 seines Urteils hat der Gerichtshof zum Nachweis der Richtigkeit der gegen Kala Naft angeführten Gründe auch festgestellt, dass die von ihr ausgeübte Funktion einer Beschaffungsstelle der NIOC-Gruppe sowohl aus ihrer Satzung als auch aus von ihr herausgegebenen Broschüren hervorgehe. Der Rat habe deshalb für den Nachweis der Tätigkeit von Kala Naft keine weiteren Umstände anzuführen brauchen.

123. Dieses Urteil ist wichtig, denn es zeigt, dass die Anforderungen des Gerichtshofs im Urteil Kommission u. a./Kadi (EU:C:2013:518) an die Stärke des Beweises nicht systematisch zur Nichtigerklärung von Maßnahmen des Einfrierens von Geldern führt. Der Ausdruck „hinreichend gesicherte tatsächliche Grundlage“ ist nämlich weit genug und formbar, um den Unionsgerichten zu ermöglichen, die geforderte Art und Stärke des Beweises entsprechend dem Kontext solcher Maßnahmen anzupassen.

124. Im Übrigen ist der Art und Weise, in der der Gerichtshof seine Argumentation aufgebaut hat, zuzustimmen, da er zunächst eine genaue Analyse der Tragweite des Aufnahmekriteriums in den allgemeinen Bestimmungen über die in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen vorgenommen hat, bevor er im Rahmen der Prüfung der Begründetheit der gegen Kala Naft gerichteten individuellen Maßnahme die Konsequenzen daraus gezogen hat. Diese Rechtssache zeigt, dass die Prüfung der Begründetheit einer restriktiven Maßnahme tatsächlich in einem engen Zusammenhang steht mit der Art, in der das in den allgemeinen Bestimmungen aufgeführte Kriterium für die Aufnahme gefasst ist.

125. Insoweit ist anzumerken, dass der Gerichtshof betont hat, dass der Rat bei der Festlegung des in den allgemeinen Bestimmungen aufgeführten Kriteriums für die Aufnahme über ein weites Ermessen verfüge. Er hat nämlich, während die Klägerin die Verhältnismäßigkeit der allgemeinen Bestimmungen, die der Entscheidung, sie in die Liste aufzunehmen, zugrunde lagen, bestritten hatte, in Rn. 120 seines Urteils Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) erläutert, dass „daran zu erinnern [ist], dass der Gerichtshof zur gerichtlichen Kontrolle der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entschieden hat, dass der Unionsgesetzgeber über ein *weites Ermessen* in Bereichen verfügt, in denen er *politische*, wirtschaftliche und soziale *Entscheidungen* treffen und komplexe Prüfungen vornehmen muss. Folglich ist eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist“⁴⁹.

46 — Rn. 88.

47 — Rn. 89.

48 — Rn. 90.

49 — Hervorhebung nur hier.

126. Ganz konkret veranschaulicht dieses Urteil, dass sich aus der Tätigkeit eines Unternehmens ergebende objektive und allgemein bekannte Tatsachenelemente zusammen mit unstrittigen Tatsachen ausreichen können, um die dem Rat obliegende Beweislast als erfüllt anzusehen.

4. Zusammenfassung der Anforderungen an die Beweislast im Bereich restriktiver Maßnahmen

127. Bei Maßnahmen, mit denen auf einen Drittstaat Druck ausgeübt werden soll, stützen sich die Kriterien für eine Aufnahme allgemein auf die Verbindung zwischen Kategorien von Personen und diesem Staat. Insoweit können gegen Führungskräfte von Unternehmen restriktive Maßnahmen erlassen werden, sofern erwiesen ist, dass sie mit den Machthabern dieses Staates verbunden sind oder die Tätigkeiten dieser Unternehmen von diesen Machthabern abhängig sind.

128. Der Nachweis einer solchen Verbindung muss sich auf eine ausreichend solide Grundlage stützen. Mit anderen Worten, die Gründe für die Aufnahme einer Person in eine das Einfrieren von Geldern betreffende Liste müssen hinreichend belegt sein.

129. Wenn somit eine restriktive Maßnahme in Anwendung eines Aufnahmekriteriums erlassen wird, das auf die Verbindung zwischen einer Personengruppe und dem Regime des betreffenden Drittstaats abstellt, wie z. B. ein Vorteil, der aus der Politik dieses Regimes gezogen wird, oder die diesem Regime gewährte Unterstützung, so kann diese Maßnahme nur aufgrund genauer und konkreter Informationen getroffen werden, die den Nachweis ermöglichen, dass die betroffene Person von der Wirtschaftspolitik der Machthaber dieses Drittstaats profitiert oder diese Machthaber unterstützt.

130. Solche genauen und konkreten Informationen können allgemein bekannte und/oder unstrittige Tatsachen sein. Die Informationen hinsichtlich einer von einer Person ausgeübten wirtschaftlichen Tätigkeit oder von ihr wahrgenommenen Funktion können je nach Kontext ausreichende Hinweise dafür sein, dass mit der Aufnahme einer Person das von der Union angestrebte Ziel erreicht werden kann. In diesem Fall muss der Rat keine zusätzlichen Beweise vorlegen.

131. Es ist nun zu prüfen, ob die Argumentation des Gerichts in den angefochtenen Urteilen mit den Regeln über die Beweislast, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben, vereinbar ist.

B – Vereinbarkeit der Argumentation des Gerichts mit den Regeln über die Beweislast im Bereich restriktiver Maßnahmen

132. Um die Rüge, der Rat habe eine Umkehr der Beweislast vorgenommen, zurückzuweisen, hat das Gericht in den angefochtenen Urteilen eine Argumentation entwickelt, die sich auf den Begriff der Vermutung stützt.

133. Die Argumentation des Gerichts kann wie folgt zusammengefasst werden.

134. Zunächst ist das Gericht von der auf die Erwägungsgründe des Beschlusses 2011/522 gestützten Feststellung ausgegangen, dass die restriktiven Maßnahmen, die mit dem Beschluss 2011/273 erlassen worden seien, die Gewaltanwendung des syrischen Regimes gegen die syrische Zivilbevölkerung nicht hätten beenden können und der Rat es deshalb für erforderlich gehalten habe, diese Maßnahmen auf weitere Personen und Organisationen anzuwenden, die von dem Regime profitierten oder dieses unterstützten, insbesondere auf diejenigen, die das Regime finanzierten oder logistisch unterstützten, vor allem der Sicherheitsapparat, oder die Bemühungen um einen friedlichen Übergang zur Demokratie untergruben. Er hat daraus geschlossen, dass der Beschluss 2011/522 die restriktiven Maßnahmen auf die bedeutendsten syrischen Unternehmer ausgedehnt habe, wobei der Rat der Ansicht gewesen sei, dass die Führungskräfte der wichtigsten syrischen Unternehmen als mit dem

syrischen Regime verbundene Personen angesehen werden könnten, weil die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen keinen Erfolg haben könnte, sofern sie nicht durch das Regime Vorteile erhielten und diesem im Gegenzug eine gewisse Unterstützung zukommen ließen. Damit habe sich der Rat gegenüber Führungskräften der wichtigsten Unternehmen Syriens auf eine mutmaßliche Unterstützung des syrischen Systems gestützt.

135. Das Gericht hat somit im Stadium der Prüfung des Kriteriums für die Aufnahme, wie es im Beschluss 2011/522 festgelegt ist, argumentiert, dass die Ausdehnung dieses Kriteriums auf eine Vermutung gestützt werde, wonach die wichtigsten Führungskräfte der Unternehmen in Syrien das syrische Regime unterstützten. Das Gericht hat sodann angegeben, aus welchen tatsächlichen Gründen der Rat bei Herrn Anbouba die Vermutung angewandt habe, dass er dieses Regime unterstütze.

136. Es hat seine Argumentation fortgesetzt, indem es geprüft hat, ob der Rat, ohne einen Rechtsfehler zu begehen, eine solche Vermutung der Unterstützung auf Herrn Anbouba habe anwenden können. In diesem Verfahrensstadium hat es entschieden, dass die vom Rat auf Herrn Anbouba angewandte Vermutung auf eine Rechtsgrundlage gestützt gewesen sei, dass sie verhältnismäßig gewesen sei und habe widerlegt werden können. Das Gericht kam danach zu dem Schluss, dass der Rat keinen Rechtsfehler begangen habe, als er davon ausgegangen sei, dass er allein deshalb, weil Herr Anbouba ein bedeutender Geschäftsmann in Syrien sei, habe vermuten dürfen, dass dieser das syrische Regime in wirtschaftlicher Hinsicht unterstütze.

137. Es ist zu prüfen, ob das Gericht mit dieser Argumentation gegen die Regeln zur Beweislast, wie sie vom Gerichtshof festgelegt worden sind, verstoßen hat.

138. Insoweit bin ich der Ansicht, dass das Gericht, selbst wenn sich die Verwendung des Begriffs der Vermutung, der Mittelpunkt seiner Argumentation war, nicht aus der oben angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, mit Ausnahme des Urteils Tay Za/Rat (EU:C:2012:138), in dem sie letztendlich als nicht ausreichend angesehen wurde, um die in Rede stehende Maßnahme zu rechtfertigen, eine im Wesentlichen korrekte Bewertung der beim Rat liegenden Beweislast im Hinblick auf den syrischen Kontext und die ihm vorliegenden Beweise und Informationen vorgenommen hat.

139. Um die Gründe darzulegen, aus denen ich den Schluss, zu dem das Gericht gekommen ist, teile, werde ich in einem ersten Schritt das aus den allgemeinen Bestimmungen über die in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen hervorgegangene Aufnahmekriterium ermitteln und in einem zweiten Schritt prüfen, in welcher Art und Weise dieses Aufnahmekriterium angewandt worden ist.

1. Das allgemeine Aufnahmekriterium

140. Um die Rechtmäßigkeit der individuellen Maßnahmen der Aufnahme in die das Einfrieren der Gelder betreffenden Listen zu prüfen, hat der Unionsrichter zunächst zu untersuchen, welches allgemeine Aufnahmekriterium der Rat festgelegt hat. Der Unionsrichter hat nämlich in jedem Fall im Licht dieses Kriteriums zu beurteilen, ob die in den streitigen Rechtsakten angegebenen Gründe hinreichend genau und konkret sind, ob der dem betreffenden Grund entsprechende Sachverhalt im Licht der mitgeteilten Informationen erwiesen ist, und schließlich, ob die behaupteten Tatsachen ausreichen, um die Aufnahme in die Liste zu rechtfertigen.

141. Ich bemerke vorab, dass das Gericht die Prüfung der Frage, ob die Regeln zur Beweislast beachtet worden sind, mit einer Würdigung des im Beschluss 2011/522 aufgeführten Aufnahmekriteriums begonnen hat.

142. Aus dieser Prüfung ergibt sich, dass im Kontext der restriktiven Maßnahmen, die erlassen wurden, um Druck auf das syrische Regime auszuüben, die Aufnahme von Personen in die das Einfrieren der Gelder betreffenden Listen schrittweise ausgedehnt wurde, um nicht nur den Kreis der Machthaber der Arabischen Republik Syrien zu treffen, sondern auch die Personen und Organisationen, die von dem Regime dieses Drittstaats profitieren oder dieses unterstützen.

143. Im Beschluss 2011/273 hat die Union es auf das Schärfste verurteilt, dass an verschiedenen Orten in Syrien friedliche Proteste gewaltsam, auch unter Einsatz von scharfer Munition, unterdrückt worden sind, wobei mehrere Demonstranten getötet und weitere verwundet oder willkürlich verhaftet worden sind, und sie hat die syrischen Sicherheitskräfte aufgefordert, Zurückhaltung zu wahren, statt Gewalt auszuüben (zweiter Erwägungsgrund dieses Beschlusses). Im dritten Erwägungsgrund dieses Beschlusses wird darauf hingewiesen, dass in Anbetracht der ernststen Lage restriktive Maßnahmen gegen Syrien und gegen die Personen, die für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlich sind, verhängt werden. Art. 4 Abs. 1 des Beschlusses 2011/273 sieht vor, dass sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Besitz oder Eigentum der für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlichen Personen und der mit ihnen verbundenen natürlichen oder juristischen Personen oder Organisationen stehen, eingefroren werden.

144. Ferner hat Rat im zweitem Erwägungsgrund des Beschluss 2011/522 daran erinnert, dass die Union am 18. August 2011 die brutale Kampagne, die Bashar Al-Assad und sein Regime gegen das eigene Volk führten und die zu zahlreichen Toten und Verletzten in der syrischen Bevölkerung geführt hatte, auf das Schärfste verurteilt habe. Die Union hat wiederholt betont, dass die brutale Unterdrückung beendet werden müsse, dass die inhaftierten Demonstranten freigelassen werden müssten und dass humanitären und internationalen Menschenrechtsorganisationen sowie Medien ungehinderter Zugang gewährt und ein echter und alle Seiten einbeziehender nationaler Dialog eingeleitet werden müsse. Der Rat stellt in diesem Erwägungsgrund fest, dass sich die syrische Führung jedoch den Forderungen der Union und der internationalen Gemeinschaft insgesamt verweigert habe. In diesem Zusammenhang hat die Union, wie sich aus dem dritten Erwägungsgrund dieses Beschlusses ergibt, beschlossen, weitere restriktive Maßnahmen gegen das syrische Regime zu ergreifen.

145. So ist im vierten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/522 vorgesehen, dass „[d]ie Einreisebeschränkungen und das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen ... auf weitere Personen und Organisationen Anwendung finden [sollten], die Nutzen aus dem Regime ziehen oder es unterstützen, insbesondere Personen und Organisationen, die das Regime finanzieren oder logistisch unterstützen, vor allem der Sicherheitsapparat, oder die Bemühungen um einen friedlichen Übergang zur Demokratie in Syrien untergraben“⁵⁰.

146. Diese Absicht kam in einer Änderung von Art. 4 Abs. 1 des Beschlusses 2011/273 zum Ausdruck, der seitdem vorsah, dass „[s]ämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Besitz oder im Eigentum der ... für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlichen Personen, der ... *Personen und Organisationen, die von dem Regime profitieren oder dieses unterstützen*, und der ... mit ihnen verbundenen Personen und Organisationen stehen ... eingefroren werden“⁵¹.

147. Diese Ausweitung des Aufnahmekriteriums fand ihren Niederschlag in der Verordnung Nr. 878/2011, mit der die Verordnung Nr. 442/2011 geändert wurde. Art. 5 Abs. 1 dieser letztgenannten Verordnung in geänderter Fassung betrifft neben dem Personenkreis der für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlichen Personen die „*Nutznieser oder Unterstützer des Regimes* oder ... mit diesen in Verbindung stehende juristische und natürliche Personen und Organisationen ...“⁵².

50 — Hervorhebung nur hier.

51 — Siehe Art. 1 Nr. 3 des Beschlusses 2011/522. Hervorhebung nur hier.

52 — Vgl. Art. 1 Nr. 3 der Verordnung Nr. 878/2011. Hervorhebung nur hier.

148. Mit dem Beschluss 2011/782 wurde dann der Beschluss 2011/273 aufgehoben und die im letztgenannten Beschluss verhängten Maßnahmen und die ergänzenden Maßnahmen in einem einzigen Rechtsinstrument zusammengefasst. Art. 18 Abs. 1 des Beschlusses 2011/782 betreffend Einreisebeschränkungen sowie Art. 19 Abs. 1 dieses Beschlusses, der Maßnahmen des Einfrierens von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen betrifft, zielen auf den Kreis der Personen ab, „die von dem Regime profitieren oder dieses unterstützen“. Der Beschluss 2011/782 wurde durch die Verordnung Nr. 36/2012, mit der die Verordnung Nr. 442/2011 aufgehoben wurde, umgesetzt.

149. Diese Ausweitung des Kriteriums für die Aufnahme in die Liste der Personen, deren Gelder eingefroren werden, wurde von der Einführung zusätzlicher restriktiver Maßnahmen begleitet, wie dem Verbot von Investitionen im Rohölsektor, dem Verbot der Teilnahme an bestimmten Infrastrukturprojekten oder an in diesen Projekten durchgeführten Investitionen, oder auch dem Verbot, syrische Bankmünzen oder Banknoten der syrischen Zentralbank zu liefern.

150. Die Strategie der Union bestand somit seit dem Jahr 2011 darin, sowohl restriktive Maßnahmen allgemeiner Art, wie das Verbot von Investitionen in Wirtschaftssektoren, als auch individuelle restriktive Maßnahmen, wie das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, einzurichten. Neue Maßnahmen werden eingeführt, so lange die Repression gegen die Zivilbevölkerung fortbesteht, und zwar deshalb, um den Druck gegen das syrische Regime zu verstärken und es zu veranlassen, sein Verhalten zu ändern. Die ernste politische Lage in Syrien und das festgestellte Fehlen eines Fortschritts erfordern deshalb die Einführung zusätzlicher restriktiver Maßnahmen.

151. Hinsichtlich der Maßnahmen des Einfrierens von Geldern wurde das Kriterium für die Aufnahme auf die Kategorie von Personen und Organisationen ausgeweitet, die von dem Regime profitieren oder dieses unterstützen.

152. Dem vierten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/522 ist zu entnehmen, dass diese Ausweitung des Aufnahmekriteriums die finanzielle und logistische Unterstützung des Regimes durch bestimmte Personen oder Organisationen verhindern soll. Nach Einschätzung des Rates kann das Ziel der Beendigung der durch das Regime von Bashar Al-Assad angewandten Gewalt nämlich durch Verhinderung solcher Unterstützung erreicht werden.

153. Als der Rat dieses Aufnahmekriterium einführte, war er der Ansicht, dass das Einfrieren der Gelder von Personen und Organisationen, die von der Politik dieses Regimes profitierten, dazu beitragen könne, dieses Regime zu schwächen, indem die Unterstützung, die diese Kategorie von Personen und Organisationen diesem Regime liefere, reduziert werde.

154. Insoweit ist anzuerkennen, dass der Rat bei der Festlegung der allgemeinen Bestimmungen über die Aufnahmekriterien über ein weites Ermessen verfügt. Wie ich bereits ausgeführt habe, hat der Gerichtshof in Rn. 120 des Urteils *Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (EU:C:2013:776) in diesem Sinne entschieden.

155. Den Erwägungsgründen 2 bis 4 des Beschlusses 2011/522 ist zu entnehmen, dass es das Ziel des Rates ist, dass die brutale Kampagne, die der syrische Präsident Bashar Al-Assad und sein Regime gegen das eigene Volk führen, beendet wird, die verhafteten Demonstranten freigelassen werden, humanitären Organisationen und Internationalen Menschenrechtsorganisationen sowie den Medien ungehinderter Zugang zum syrischen Hoheitsgebiet gewährt und ein echter, alle Seiten einbeziehender Dialog eingeleitet wird.

156. Angesichts der Bedeutung und der Natur dieser Ziele konnte der Rat es für erforderlich halten, den persönlichen Anwendungsbereich der restriktiven Maßnahmen über den Kreis der Machthaber des Drittstaats hinaus auszuweiten. Es kommt ihm zu, zu beurteilen, ob unter Berücksichtigung der aus den vorhergehenden restriktiven Maßnahmen erzielten Resultate deren Umfang auszudehnen ist, um den Druck auf den betreffenden Drittstaat zu erhöhen.

157. Im Übrigen steht es dem Rat frei, einzuschätzen, ob, wenn die restriktiven Maßnahmen nur gegen die Machthaber des syrischen Regimes gerichtet sind und nicht auch gegen die Personen, die von diesem Regime profitieren oder es unterstützen, die Verwirklichung der Ziele, die der Rat verfolgt, vereitelt werden könnte, da es für diese Machthaber einfach wäre, über andere Personen, die entweder Führungsfunktionen in syrischen staatlichen Organen ausüben⁵³ oder eine bedeutende wirtschaftliche Position in diesem Staat einnehmen, die – insbesondere finanzielle – Unterstützung zu erhalten, die für sie nötig ist, um die Repressionen gegen die Zivilbevölkerung fortzusetzen. Somit konnte der Rat rechtmäßig davon ausgehen, dass der Erlass restriktiver Maßnahmen gegen die Personen und Organisationen, die von dem Regime des Drittstaats profitieren und die aus diesem Grund mit diesem verbunden sind, geeignet war, daran mitzuwirken, Druck auf das syrische Regime auszuüben, der die Repressionen gegen die Zivilbevölkerung beenden oder abschwächen könnte⁵⁴. Die Entscheidung des Rates, den persönlichen Anwendungsbereich der restriktiven Maßnahmen auf die Personen auszuweiten, die von dem Regime profitieren, steht somit im Einklang mit der primären Funktion der Maßnahmen, die dazu bestimmt sind, die von einem autoritären Regime, wie dem syrischen, angewandte Gewalt zu beenden, also eine Funktion des Zwangs mit dem Ziel, die Änderung einer Situation oder eines Verhaltens zu erreichen⁵⁵.

158. Die Festlegung der allgemeinen Bestimmungen über die Aufnahmekriterien durch den Rat erfolgt zwangsläufig auf der Grundlage von Vermutungen, da diese Bestimmungen aufgrund einer Bewertung der Verbindung, die zwischen einer Gruppe von Personen und dem Regime besteht, und somit auf der Grundlage des Einflusses festgelegt werden, den die restriktiven Maßnahmen auf die Verfolgung des vom Rat festgelegten Ziels, im vorliegenden Fall das Ende der blutigen Gewaltanwendung gegenüber der Zivilbevölkerung in Syrien haben könnten. Mit anderen Worten, im Stadium der Festlegung eines Aufnahmekriteriums stützt sich der Rat zwangsläufig auf eine Einschätzung der Auswirkung, die sich durch die Benennung von Personen, die in eine bestimmte Kategorie fallen, für das angestrebte Ziel möglicherweise ergibt.

159. Im vorliegenden Fall war der Rat bei der Festlegung des allgemeinen Aufnahmekriteriums der Ansicht, dass der Umstand, von dem syrischen Regime zu profitieren, ein Näheverhältnis zu diesem Regime impliziert. Indem die Maßnahmen des Einfrierens von Geldern auf diese Personengruppe gerichtet sind, könnten sie somit dazu beitragen, dieses Regime zu schwächen. Der Rat überschreitet mit dieser Einschätzung nicht die Grenzen des weiten Ermessens, das ihm, wie ich bereits ausgeführt habe, einzuräumen ist.

2. Die Anwendung des allgemeinen Aufnahmekriteriums

160. Der Erlass restriktiver Maßnahmen gegen Herrn Anboubas zeugt von der Absicht des Rates, bestimmte Führungskräfte von Unternehmen in die Kategorie von Personen aufzunehmen, die von dem syrischen Regime profitieren oder dieses unterstützen.

161. In dieser Hinsicht ist der Rat, wie sich aus Rn. 32 des Urteils T-563/11 und aus Rn. 42 des Urteils T-592/11 ergibt, davon ausgegangen, dass die Führungskräfte der wichtigsten syrischen Unternehmen als mit dem syrischen Regime verbundene Personen eingestuft werden könnten, da die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen ohne Begünstigung durch das Regime und die Gewährung einer gewissen Unterstützung an dieses Regime als Gegenleistung keinen Erfolg haben könnte.

53 — Vgl. insoweit Urteil *Mayaleh/Rat* (T-307/12 und T-408/13, EU:T:2014:926 Rn. 147).

54 — Ebd. (Rn. 148).

55 — Vgl. *Beaucillon, C.*, a. a. O., S. 485.

162. Der Rat hat somit eine Beziehung zwischen den beiden Bestandteilen des Aufnahmekriteriums hergestellt, das, wie ich bereits ausgeführt habe, alternativ die Kategorie von Personen betrifft, die von dem Regime profitieren oder dieses unterstützen. Er war somit der Ansicht, dass eine Person nicht von einem solchen Regime profitieren könne, ohne es zu unterstützen.

163. Dieses Verhältnis zwischen den beiden Bestandteilen des Aufnahmekriteriums schlug sich in den ursprünglichen Gründen für die Aufnahme von Herrn Anbouba nieder, nämlich „Präsident [von SAPCO]. Unterstützt das syrische Regime in wirtschaftlicher Hinsicht“. Auch die Gründe in Anhang II der Verordnung Nr. 36/2012 sind teilweise darauf gestützt, dass Herr Anbouba das syrische Regime finanziell unterstütze.

164. Wie sich somit aus diesen Gründen ergibt, hat sich der Rat auf die wirtschaftliche Stellung von Herrn Anbouba gestützt, um daraus abzuleiten, dass er das Regime Bashar Al-Assad wirtschaftlich unterstütze.

165. Die Erörterung vor dem Gericht hat dem Rat ermöglicht, die genannten Gründe mittels einiger Tatsachenelemente zu untermauern, die zum einen die bedeutende wirtschaftliche Stellung von Herrn Anbouba und zum anderen das Vorliegen von Geschäftsverbindungen zwischen diesem und einer Bashar Al-Assad nahestehenden Person und schließlich die Ausübung von Verwaltungsfunktionen im Wirtschaftssektor durch Herrn Anbouba belegen. Diese Tatsachenelemente sind in Rn. 33 des Urteils T-563/11 und in Rn. 43 des Urteils T-592/11 aufgeführt.

166. Das Gericht hat sich in Rn. 38 des Urteils T-563/11 und in Rn. 48 des Urteils T-592/11 auch auf den autoritären Charakter des syrischen Regimes und auf die intensive staatliche Überwachung der syrischen Wirtschaft gestützt, um zu entscheiden, dass der Rat es zutreffend als allgemeinen Erfahrungssatz habe ansehen können, dass die Aktivitäten eines in vielen Sektoren tätigen Geschäftsmannes, der einer der wichtigsten Geschäftsmänner in Syrien sei, ohne Begünstigung durch dieses Regime und eine gewisse, diesem Regime als Gegenleistung gewährte Unterstützung nicht habe erfolgreich sein können.

167. Auf der Grundlage dieses Tatsachenfundaments war das Gericht der Ansicht, dass der Rat sich gegenüber Herrn Anbouba auf eine mutmaßliche Unterstützung des syrischen Systems gestützt hat.

168. Zwar bin ich mit dem Ergebnis, zu dem das Gericht im Wesentlichen gekommen ist, nämlich dass der Rat der bei ihm liegenden Beweislast genügt habe, einverstanden, jedoch bin ich nicht überzeugt, dass, wenn das Aufnahmekriterium einmal festgelegt ist, die Prüfung der Anwendung dieses Kriteriums unter Heranziehung des Begriffs der Vermutung erfolgen und jedes Mal beurteilt werden muss, ob diese Vermutung auf einer Rechtsgrundlage beruht, ob sie verhältnismäßig ist und ob sie widerlegt werden kann.

169. Die vorliegenden Rechtssachen zeigen meines Erachtens, dass eine Argumentation, die sich vollständig an dem Begriff der Vermutung orientiert, die Würdigung eher komplizierter als einfacher macht. Zudem führt die Verwendung dieses Begriffs zu der paradoxen Situation, dass der Vermutung, je mehr sie auf einer gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht, um so mehr vorgeworfen werden kann, nicht widerlegt werden zu können und damit grundsätzlich anfechtbar zu sein.

170. Folglich ist es meines Erachtens klarer und steht eher im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs, einfach zu prüfen, ob der Rat hinsichtlich des Aufnahmekriteriums in den allgemeinen Bestimmungen über die in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen seiner Beweislast genügt hat oder nicht. Der Unionsrichter muss dazu unter Berücksichtigung der Informationen und Beweise, die der Rat vorgelegt hat, bestimmen, ob er die Gründe, auf denen die Aufnahme einer Person beruht, als ausreichend belegt betrachten kann. Konkret muss der Unionsrichter in einer Situation wie

derjenigen, die in den vorliegenden Rechtsmitteln in Rede steht, prüfen, ob die betreffende Maßnahme auf der Grundlage genauer und konkreter Beweise erlassen wurde, die den Nachweis ermöglichen, dass die aufgenommene Person von der Wirtschaftspolitik der Machthaber des Drittstaats profitiert oder diese Letztgenannten unterstützt.

171. Selbstverständlich muss der Unionsrichter, wenn er eine realistische Kontrolle durchführen möchte, den Kontext, in den sich die in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen einfügen, umfassend berücksichtigen. Wie ich in den folgenden Ausführungen noch genauer erläutern werde, ist es klar, dass der Unionsrichter, wenn solche Maßnahmen einen Drittstaat betreffen, der sich im Bürgerkrieg befindet und unter der Führung eines autoritären Regimes steht, wegen der Dringlichkeit der Lage und der Schwierigkeiten, zu ermitteln, keine hohen Anforderungen an den Beweis stellen kann. Der Unionsrichter müsste also, sobald der Rat die Gründe für die Aufnahme durch ein Bündel von präzisen, konkreten und übereinstimmenden Indizien belegt, die dem Rat obliegende Beweislast als erfüllt ansehen.

172. Ich zögere, den Begriff der Vermutung im Stadium der Anwendung des Aufnahmekriteriums heranzuziehen, was mich zu der Ansicht führt, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, indem es seine gesamten Ausführungen an diesem Begriff orientiert hat. Allerdings folgt aus der ständigen Rechtsprechung, dass, wenn die Gründe eines Urteils des Gerichts eine Verletzung des Unionsrechts erkennen lassen, sich die Urteilsformel aus anderen Rechtsgründen aber als richtig darstellt, das Rechtsmittel zurückzuweisen ist⁵⁶. Da ich aber mit dem Ergebnis, zu dem das Gericht im Wesentlichen gekommen ist, nämlich dass der Rat seiner Beweislast genügt habe, einverstanden bin, ist den vorliegenden Rechtsmitteln nicht stattzugeben.

173. Gemäß der Schlussfolgerung des Gerichts sind die Gründe, auf die die Aufnahme von Herrn Anbouba gestützt ist, als ausreichend belegt anzusehen.

174. Das Gericht konnte nämlich, da ihm sowohl allgemein bekannte als auch unstrittige Tatsachen vorlagen, zutreffend feststellen, dass der Rat die ihm obliegende Beweislast erfüllt habe.

175. Im Übrigen kann dem Gericht in Anbetracht der dem syrischen Regime eigenen Merkmale sowie des Bürgerkriegs in Syrien nicht vorgeworfen werden, vom Rat nicht die Vorlage zusätzlicher Beweise gefordert zu haben.

a) Allgemein bekannte Tatsachen

176. Das Gericht hat in Rn. 38 des Urteils T-563/11 und in Rn. 48 des Urteils T-592/11 zutreffend die Verflechtungen zwischen den Kreisen der Geschäftsleute und dem Regime von Bashar Al-Assad betont.

177. Das Vorliegen solcher Verflechtungen ist nach Ansicht des Gerichts ein „allgemeiner Erfahrungssatz“. Es handelt sich mit anderen Worten um eine allgemein bekannte Tatsache.

178. Es ist insoweit festzustellen, dass die Rechtsprechung grundsätzlich ausschließt, im Rechtsmittelverfahren die Frage zu prüfen, ob eine Tatsache allgemein bekannt ist oder nicht, es sei denn, es handelt sich um den Fall einer Verfälschung von Tatsachen⁵⁷.

⁵⁶ — Vgl. u. a. Urteil *Artegodan/Kommission* (C-221/10 P, EU:C:2012:216, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁵⁷ — Nach Ansicht des Gerichtshofs „[hat] zunächst grundsätzlich ... derjenige, der sich zur Stützung eines Anspruchs auf Tatsachen beruft, diese zu beweisen (vgl. in diesem Sinne Urteil ... *Brunnhöfer*, C-381/99, [EU:C:2001:358], Rn. 52), und wenn von dieser Regel abgewichen wird, weil allgemein bekannte Tatsachen angeführt werden, ist es Sache des erstinstanzlichen Gerichts festzustellen, ob die behaupteten Tatsachen allgemein bekannt sind, dies stellt eine Würdigung der Tatsachen dar, die, außer bei deren Verfälschung, nicht der Kontrolle im Rahmen eines Rechtsmittels unterliegt (vgl. in diesem Sinne Urteil ... *HABM/Celltech*, (C-273/05 P, [EU:C:2007:224], Rn. 39 und 45 sowie die dort angeführte Rechtsprechung)“ (vgl. Beschluss *Provincia di Ascoli Piceno und Comune di Monte Urano/Apache Footwear u. a.*, C-464/07 P[I], EU:C:2008:49, Rn. 9).

179. Jedenfalls ergeben sich die Verflechtungen zwischen syrischen Geschäftskreisen und dem Regime Bashar Al-Assad aus zahlreichen Studien über dieses Regime.

180. So ist es allgemein bekannt, dass unter dem autoritären Regime, das durch die Führung der Baath-Partei dominiert wird, der Zugang zu politischen und wirtschaftlichen Ressourcen über Organe wie die Baath-Partei, die Nachrichtendienste und die Armee erfolgt.

181. Seit den Neunziger Jahren verstand es das Regime, die Unterstützung des Unternehmerbürgertums zu erlangen, insbesondere im Rahmen von Wahlbefragungen, die ihm den Zugang zum Parlament ermöglichte⁵⁸. Diese Gesellschaftsgruppe befand sich somit in der Position, die Interessen der Branche in dem Regime zu vertreten⁵⁹. Dieses System der Interessenabsprachen war und ist weiterhin Grundlage des Regimes der Baath-Partei⁶⁰.

182. Im Übrigen darf der von Bashar Al-Assad eingeleitete Prozess der Liberalisierung der Wirtschaft nicht darüber hinwegtäuschen, dass weiterhin eine intensive staatliche Kontrolle der syrischen Wirtschaft ausgeübt wird⁶¹. Da die syrische Wirtschaft weiterhin stark reglementiert und subventioniert wird, ist der Liberalisierungsprozess durch seine Selektivität gekennzeichnet⁶². Dieses Phänomen hat zur Entstehung einer „Begünstigung des Unternehmerbürgertums“⁶³ geführt, wobei das Regime durch die Korruption der Verwaltung geprägt ist⁶⁴.

58 — Vgl. Belhadj, S., *La Syrie de Bashar al-Asad—Anatomie d'un régime autoritaire*, Belin, Paris, 2013, S. 267 und 268.

59 — Ebd. (S. 270 und 271).

60 — Ebd. (S. 272).

61 — Ebd. Der Autor weist darauf hin, dass trotz der Bekräftigung, von einer gelenkten und geschützten Wirtschaft zu einer offenen Marktwirtschaft übergehen zu wollen, „die meisten der hohen Funktionäre (der Baath-Partei) und in erster Linie Bashar [Al-Assad] nicht verheimlichen, dass sie die vollständige Kontrolle über den Prozess der Umwandlung der Strukturen der nationalen Wirtschaft behalten wollen“ (S. 297 und 298).

62 — Vgl. Friberg Lyme, R., „Sanctioning Assad's Syria – Mapping the economic, socioeconomic and political repercussions of the international sanctions imposed on Syria since March 2011“, *Danish Institute for International Studies Report* 2012:13. Der Autor verweist auf S. 15 und 18:

„The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized. ... the economy remained restrained by a bloated, corrupt and ineffective public administration.“

„The process [of liberalisation] largely benefitted the educated, urban, upper middle class and saw the rise of economic oligarchs who extracted considerable wealth from virtual monopolies on newly opened business opportunities, particularly in sectors like oil, telecoms, pharmaceuticals and chemicals, electronics, agro-business and tourism, while midrange investment activity was lacking.“

63 — Vgl. Belhadj, S., a. a. O., S. 344.

64 — Vgl. „Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges“, *International Crisis Group, Middle East Report* Nr. 24, 11. Februar 2004, jeweils S. 3 und 11:

„Syria developed a quasi-corporatist system, built around patron-client relations and a widespread network of economic allegiance and corruption.“

„[T]he economic and the political are interlinked: deep public sector reforms would undermine patronage and clientelism. ... Likewise, widespread corruption is a central feature of the system, affecting all administrative levels and regulating entire facets of the economy. ... [P]rivate sector businessmen who took advantage of economic liberalisation have become major beneficiaries of corruption. As a result, they have monopolised most of the new lucrative markets.“

183. Enge Verbindungen, oft mit Familienverästelungen, wurden so zwischen Geschäftsleuten, die bestrebt waren, von der Öffnung der syrischen Wirtschaft zu profitieren, und dem an der Macht befindlichen Regime geknüpft. Während sich das Regime so der politischen und finanziellen Unterstützung der Führungskräfte der Unternehmen versicherte, konnten diese von ihren Verbindungen zu dem Regime Gebrauch machen, um ihre Geschäftstätigkeiten voranzutreiben⁶⁵. Auf diese Weise sind Verflechtungen zwischen den Geschäftskreisen und dem amtierenden Regime entstanden⁶⁶. Die Wirtschaftselite wurde somit eine wichtige Stütze dieses Regimes⁶⁷.

184. In Anbetracht dessen konnte sich das Gericht zu Recht auf die Verflechtungen zwischen den Kreisen der Geschäftsleute und dem syrischen Regime stützen, um dies als zuverlässigen Hinweis auf die Unterstützung des syrischen Regimes durch einen Unternehmensführer wie Herrn Anbouba zu betrachten.

185. Das Gericht hat im Übrigen seine Argumentation auf eine Reihe unstreitiger Tatsachen gestützt.

b) Unstreitige Tatsachen

186. Herr Anbouba ist Präsident von SAPCO, einem großen Unternehmen der Lebensmittelindustrie (SAPCO hat einen Marktanteil von 60 % im Sektor Sojaöl).

187. Herr Anbouba ist außerdem Führungskraft bei mehreren in der Immobilienbranche und im Bildungsbereich tätigen Unternehmen.

188. Es ist unstreitig, was diese Tatsachelemente belegen, dass die Geschäfte von Herrn Anbouba mit dem Prozess der Öffnung der syrischen Wirtschaft, der durch das Regime von Bashar Al-Assad eingeleitet wurde, florierten. Allein aus diesem Grund steht schon jetzt fest, dass die Benennung von Herrn Anbouba dem ersten Bestandteil des Aufnahmekriteriums, das die Kategorie der Personen betrifft, die vom syrischen Regime profitieren, entspricht.

189. Herr Anbouba macht geltend, dass die Anwendung restriktiver Maßnahmen auf natürliche Personen wegen ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation unabhängig von ihrem persönlichen Verhalten der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Maßnahmen des Einfrierens von Geldern widerspreche. Ich glaube das nicht. Die hinreichend gesicherte tatsächliche Grundlage, die der

65 — Vgl. Friberg Lyme, R., a. a. O. Der Autor verweist jeweils auf S. 20 und 21:

„[A]n organic alliance between elites within military, security and civilian state institutions and an emerging class of private sector entrepreneurs became a vital pillar of regime power. The selective liberalisation process provided instruments for co-opting and re-organising networks of allegiance and patronage as the resources generated by the economic openings and economic regulation were, first and foremost, exploited by regime elites and their close allies ... The new organic networks often involved close kinship between security, military and state officials and a new generation of business entrepreneurs.“

„The lion's share of the new opportunities and market openings went to a small group of individuals associated with the regime, either through family ties and/or through public governmental positions in the military and security services. The new entrepreneurial elite received licensing and concessions within the public services and could delegate management to gain the most profitable projects, benefit from tailor-made regulation, and enjoy privileged access to foreign investments and expatriate Syrian and Arab business communities ... They were therefore the ones largely benefitting from the opportunities arising from liberalisation, especially within sectors such as energy (oil and gas), telecoms and IT, duty free zones, pharmaceuticals, chemicals, electronics, agro-business, tourism and car dealerships. ... These people therefore owed their fortunes (or large parts thereof) to their organic relationship with regime insiders. By gathering patronage networks ..., the regime not only undercut any other collective action to rally private sector businesspeople against the regime, but by creating strategic openings to benefit its allies (and family members), the regime also assured themselves of allies through interdependence.“

66 — Ebd. Der Autor erwähnt S. 24:

„[T]he lucrative business openings, brought about by the liberalisation process, primarily benefitted an emerging entrepreneurial business class due to its organic and tightly knit (often family) ties to the inner core of the regime, creating a high degree of interdependence – and to some degree blurring of the distinction – between the two.“

67 — Ebd. Der Autor verweist auf Fn. 21:

„The new elites even challenged the Ba'ath traditionalists as they began seeking political representation. The party's importance as a mobilising driver for the regime declined and was to some degree taken over by the new commercial elite. This was clearly demonstrated in the presidential referendum in 2007 where the business elite mobilised regime support, covering the costs of all meeting venues in the country. These networks have been highly active in organising and financing demonstrations and shabihās in favour of the regime during the uprising of 2011.“

Gerichtshof seit dem Urteil Kommission u. a./Kadi (EU:C:2013:518) verlangt, hängt eng mit dem Aufnahmekriterium in den allgemeinen Bestimmungen über die in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen zusammen, bei deren Festlegung, wie ich bereits ausgeführt habe, der Rat über ein weites Ermessen verfügt. Im vorliegenden Fall kann aber der Nutzen, der aus der Politik des Regimes gezogen wird, vom Rat durchaus nachgewiesen werden, indem er mittels objektiver Elemente, wie die Geschäftstätigkeit von Herrn Anbouba, auf die wirtschaftliche Position hinweist, die dieser unter dem gegenwärtigen Regime erworben hat, ohne dass ein besonderes persönliches Verhalten dargetan wird.

190. Darüber hinaus belegen weitere nichtstreitige Tatsachen, dass Herr Anbouba durchaus in den persönlichen Anwendungsbereich des anderen Bestandteils des Aufnahmekriteriums fällt, nämlich denjenigen, der auf die Personen gerichtet ist, die das syrische Regime unterstützen.

191. Herr Anbouba hat nämlich eingeräumt, von 2007 bis April 2011 eines der neun Vorstandsmitglieder der Cham Holding, dem wichtigsten privaten Unternehmen in Syrien, gewesen zu sein, dessen Vizepräsident der Cousin des syrischen Präsidenten Bashar Al-Assad, Rami Makhlouf, war.

192. Letzterer ist, wie auch sein Bruder Ehab, ein bedeutender Geschäftsmann in Syrien. Beide kontrollieren mehrere wichtige Unternehmen. Die Kommission weist in ihrem Streithilfeschriftsatz unwidersprochen darauf hin, dass manche dieser Unternehmen auf der Basis von Lizenzen arbeiteten, die nach einem Prozess der Öffnung der Wirtschaft an private Unternehmen, die oft von Familienangehörigen des syrischen Präsidenten kontrolliert würden, vergeben worden seien.

193. Wie die Kommission betont, ohne dass dies von Herrn Anbouba bestritten wird, ist die Cham Holding, die in zahlreichen Wirtschaftssektoren über ihre Tochtergesellschaften tätig ist, mit dem Regime von Bashar Al-Assad verbunden, u. a. wegen der familiären Verbindung zwischen diesem und Rami Makhlouf. Herr Anbouba hat selbst darauf hingewiesen, dass diese Organisation „dafür bekannt ist, dem syrischen Staatsapparat nahezustehen“⁶⁸.

194. Somit zeigt schon der Umstand, dass Herr Anbouba bis vor kurzem Vorstandsmitglied der Cham Holding war, ein Näheverhältnis zwischen ihm und dem Regime von Bashar Al-Assad.

195. Unter Berücksichtigung dieses unstreitigen Tatsachelements konnte das Gericht aus dem Vorliegen von Geschäftsbeziehungen zwischen Herrn Anbouba und einem Angehörigen von Bashar Al-Assad rechtmäßig den Schluss ziehen, dass Herr Anbouba in Anbetracht der autoritären Natur des Regimes und der intensiven Kontrolle, die der Staat über die syrische Wirtschaft ausübt, seine Geschäftstätigkeiten nicht ohne Unterstützung durch dieses Regime und ohne diesem als Gegenleistung eine gewisse Unterstützung zu gewähren, habe ausüben können.

196. Das Gericht hat im Übrigen in seiner Beurteilung berücksichtigt, dass die Position von Herrn Anbouba nicht vergleichbar gewesen sei mit derjenigen irgendeiner anderen Führungskraft von Unternehmen. Mit anderen Worten, die Position von Herrn Anbouba fällt durch die Verschiedenartigkeit der Wirtschaftssektoren auf, in denen seine Geschäfte erfolgreich waren, sowie durch die Geschäftsverbindungen, die er zu einem den Machthabern nahestehenden Geschäftsmann unterhielt.

197. Charakteristisch für die Position von Herrn Anbouba ist auch, dass er einräumt, von 2004 bis 2008 Generalsekretär der Industrie- und Handelskammer der Stadt Homs gewesen zu sein. Dieses unstreitige Tatsachelement ist ein zuverlässiger Hinweis auf den Einfluss, den Herr Anbouba im Rahmen des Prozesses der selektiven Öffnung der syrischen Wirtschaft ausgeübt hat. Unter Berücksichtigung der Natur des syrischen Systems und der Art und Weise, in der der Prozess der

68 — Vgl. S. 7 seiner Antworten auf den Streithilfeschriftsatz der Kommission.

Liberalisierung der Wirtschaft geführt wurde, ist es sachgerecht, davon auszugehen, dass Herr Anbouba aus der Position, die er somit innehatte, einen Vorteil für die Entwicklung seiner Geschäftstätigkeit ziehen konnte und dass diese Funktion jedenfalls eine gewisse Verbindung mit dem Regime von Bashar Al-Assad bezeugt⁶⁹.

198. Schließlich ist zu ergänzen, dass Herr Anbouba weder die autoritäre Natur des syrischen Regimes noch die intensiven Kontrollen, die der Staat über die syrische Wirtschaft ausübte, bestritten hat. Die „totalitäre“ Natur des Regimes wird im Übrigen von ihm selbst in seinen Schriftsätzen anerkannt⁷⁰.

c) Bestehen einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage

199. Unter Berücksichtigung der Gesamtheit der allgemein bekannten und unstrittigen Tatsachen konnte das Gericht zu Recht davon ausgehen, dass der Rat die ihm obliegende Beweislast erfüllt hat.

200. Diese Tatsachenelemente konnten als solche belegen, dass Herr Anbouba sehr wohl in den persönlichen Anwendungsbereich des Aufnahmekriteriums fiel, nämlich unter die von dem Regime profitierenden oder dieses unterstützenden Personen.

201. Im Übrigen stellten diese Tatsachenelemente genaue konkrete und übereinstimmende Indizien für die Unterstützung dar, die Herr Anbouba dem Regime von Bashar Al-Assad gewährt. Die Gründe, auf denen die Aufnahme von Herrn Anbouba in die das Einfrieren der Gelder betreffende Liste beruhte, konnten somit als ausreichend belegt angesehen werden.

202. Beim Vorliegen einer solchen hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage war das Gericht keinesfalls verpflichtet, vom Rat zu verlangen, zusätzliche Beweise oder Informationen vorzulegen.

203. In Anbetracht der Situation in Syrien wäre es unangemessen, die dem Rat obliegende Beweislast zu erschweren und von ihm zu fordern, dass er über die objektiven Beweise, auf die er vor dem Gericht hingewiesen hat, hinausgeht.

204. Um die Anforderungen an den Beweis des Rates an die Realität der Situation in Syrien anzupassen, hat der Unionsrichter zu berücksichtigen, dass sich die Arabische syrische Republik im Bürgerkrieg befindet, was den Zugang zu Beweisen und objektiven Informationen erschwert. Dieser Kontext des Krieges wird noch gesteigert durch die gegenwärtige Brutalität der Terrorgruppe „Islamischer Staat“. Herr Anbouba räumt selbst ein, dass die aktuelle Situation in Syrien die dem Rat obliegende Beweisführung erschwert⁷¹.

205. Im Übrigen ist das Regime, auf das die restriktiven Maßnahmen gerichtet sind, noch immer im Amt, was jegliche Zusammenarbeit der Union mit den nationalen Behörden zur Gewinnung der notwendigen Informationen oder Beweise ausschließt.

206. Schließlich macht es die Gewaltanwendung gegenüber der Zivilbevölkerung in der Praxis schwierig, ja sogar unmöglich, Zeugenaussagen von Gegnern zu erhalten, die sich in Syrien aufhalten oder dort ihre Familie haben und akzeptieren, identifiziert zu werden. Die Schwierigkeiten bei der Untersuchung, die daraus folgen, und die Gefahr, der sich diejenigen aussetzen, die Informationen liefern, stehen dem entgegen, dass genaue Beweise über das persönliche Verhalten der Unterstützung des Regimes erbracht werden.

69 — Vgl. insoweit, Friberg Lyme, R., a. a. O., der auf die Fn. 20 hinweist:

„Membership of the chambers began in the 1980s where it became a de facto prerequisite for acquiring a commercial, industrial record and business licenses ... [T]he chambers of commerce have always been tied to the regime and have played a limited role in representing the interests of the wider merchant class.“

70 — Vgl. Rn. 33 seiner Rechtsmittel.

71 — Vgl. Rn. 3 seines Schriftsatzes zur Beantwortung der Streithilfeschriftsätze der Kommission.

207. Die in Syrien herrschende Kriegssituation sollte somit zu einer Anpassung der dem Rat obliegenden Beweislast führen. Herr Anbouba, der dazu in der mündlichen Verhandlung befragt wurde, hat im Übrigen eingeräumt, dass die Kriegssituation in Syrien die Beweisführung erschwere und daher eine Abschwächung der für sie geltenden Grundsätze erfordere.

208. In Anbetracht dieser Situation erfüllt der Rat die ihm obliegende Beweislast, wenn er vor dem Unionsrichter auf ein Bündel von Indizien hinweist, die hinreichend konkret, genau und übereinstimmend sind und die Feststellung ermöglichen, dass eine hinreichende Verbindung zwischen der Person, die einer Maßnahme des Einfrierens ihrer Gelder unterworfen ist, und dem bekämpften Regime besteht.

209. Die vorstehend beschriebene Situation erfordert somit eine ausgewogene Verteilung der Beweislast. Auch wenn es mit der aus dem Urteil Kommission u. a./Kadi (EU:C:2013:518) hervorgegangenen Rechtsprechung nicht im Einklang steht, der Person, die in eine Liste betreffend das Einfrieren von Geldern aufgenommen wurde, aufzuerlegen, den Negativbeweis zu erbringen, dass die Aufnahmegründe nicht stichhaltig sind, darf diese Rechtsprechung auch nicht zu hohe Anforderungen an den Beweis stellen und dem Rat auferlegen, einen unmöglichen Beweis zu erbringen.

210. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass der Rat, wie das Gericht in den angefochtenen Urteilen im Wesentlichen entschieden hat, die ihm nach Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union obliegende Beweislast in der vom Gerichtshof in seinem Urteil Kommission u. a./Kadi (EU:C:2013:518) vorgenommenen Auslegung erfüllt hat, indem er die Gründe für die Benennung von Herrn Anbouba durch einen Komplex allgemein bekannter und unstrittiger Tatsachen untermauert hat, die hinreichend belegen, dass zwischen Letzterem und dem syrischen Regime eine Verbindung besteht.

211. Das Gericht hat im Übrigen die Möglichkeit beachtet, die jeder auf der Liste aufgeführten und eine Maßnahme des Einfrierens ihrer Gelder beanstandenden Person eingeräumt werden muss, nämlich, trotz Vorliegens zuverlässiger Hinweise, die dazu geführt hatten, sie der Kategorie der Personen und Organisationen zuzuordnen, die von dem Aufnahmekriterium erfasst werden, den Nachweis zu erbringen dass sie gleichwohl nicht mit dem Regime des in Rede stehenden Drittstaats verbunden ist.

212. Die Ausführungen in den angefochtenen Urteilen zeigen wiederholt, dass das Gericht Herrn Anbouba diese Möglichkeit eingeräumt hat, den Gegenbeweis zu erbringen, nämlich dass er nicht von der Politik des Regimes profitiere oder dieses nicht unterstütze. Ich verweise insoweit auf die Rn. 41 und 42 des Urteils T-563/11 sowie auf die Rn. 51 und 52 des Urteils T-592/11, auf die Rn. 45 bis 60 des Urteils T-563/11 und auf die Rn. 63 bis 76 des Urteils T-592/11, in denen das Gericht die Möglichkeit von Herrn Anbouba, Gegenbeweise zu erbringen, betont und dann konkret die Beweise geprüft hat, die dieser zum Nachweis dafür, dass der Rat einen Beurteilungsfehler begangen habe, indem er der Ansicht gewesen sei, dass er als bedeutender Geschäftsmann in Syrien das syrische Regime in wirtschaftlicher Hinsicht unterstütze, vorgelegt habe.

213. Entgegen dem Vorbringen von Herrn Anbouba hat das Gericht daher den Verhandlungsgrundsatz und dessen Verteidigungsrechte beachtet.

214. Mit seinen Rechtsmitteln hat Herr Anbouba nicht wirklich versucht, die Würdigung der Gegenbeweise durch das Gericht im Rahmen der Prüfung der von ihm zum Nachweis dafür, dass er das syrische System nicht unterstütze, vorgelegten Beweise in Frage zu stellen. Da der Rat, wie ich bereits ausgeführt habe, jedenfalls die ihm bei restriktiven Maßnahmen obliegende Beweislast erfüllt hat, ist der Gerichtshof im Rahmen des Rechtsmittels nicht befugt, die Art und Weise zu prüfen, in

der das Gericht die ihm von Herrn Anbouba vorgelegten Gegenbeweise gewürdigt hat⁷².

VIII – Ergebnis

215. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

- die Rechtsmittel zurückzuweisen und
- Herrn Anbouba die Kosten aufzuerlegen.

72 — Urteil Hüls/Kommission (EU:C:1999:358, Rn. 65).