



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

26. Juli 2017*

„Rechtsmittel – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Bekämpfung des Terrorismus – Restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen – Einfrieren von Geldern – Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP – Art. 1 Abs. 4 und 6 – Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 – Art. 2 Abs. 3 – Belassung einer Organisation auf der Liste der an terroristischen Handlungen beteiligten Personen, Vereinigungen und Körperschaften – Voraussetzungen – Tatsächliche Grundlage der Beschlüsse über das Einfrieren von Geldern – Beschluss einer zuständigen Behörde – Begründungspflicht“

In der Rechtssache C-79/15 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 20. Februar 2015,

Rat der Europäischen Union, vertreten durch B. Driessen, G. Étienne und M. Bishop als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführer,

unterstützt durch:

Französische Republik, vertreten durch D. Colas, F. Fize und G. de Bergues als Bevollmächtigte,

Streithelferin im Rechtsmittelverfahren,

andere Verfahrensbeteiligte:

Hamas mit Sitz in Doha (Katar), Prozessbevollmächtigte: L. Glock, avocate,

Klägerin im ersten Rechtszug,

Europäische Kommission, vertreten durch F. Castillo de la Torre, M. Konstantinidis und R. Tricot als Bevollmächtigte,

Streithelferin im ersten Rechtszug,

erlässt

* Verfahrenssprache: Französisch.

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidenten L. Bay Larsen, T. von Danwitz (Berichterstatter), J. L. da Cruz Vilaça und M. Vilaras, der Richter J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Vajda, S. Rodin und F. Biltgen, der Richterin K. Jürimäe sowie des Richters C. Lycourgos,

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: V. Giacobbo-Peyronnel, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 3. Mai 2016,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 22. September 2016

folgendes

Urteil

- 1 Mit seinem Rechtsmittel beantragt der Rat der Europäischen Union die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 17. Dezember 2014, Hamas/Rat (T-400/10, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2014:1095), mit dem dieses
 - die Beschlüsse 2010/386/GASP des Rates vom 12. Juli 2010 (ABl. 2010, L 178, S. 28), 2011/70/GASP des Rates vom 31. Januar 2011 (ABl. 2011, L 28, S. 57) und 2011/430/GASP des Rates vom 18. Juli 2011 (ABl. 2011, L 188, S. 47) zur Aktualisierung der Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften, auf die die Artikel 2, 3 und 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus Anwendung finden, und die Beschlüsse 2011/872/GASP des Rates vom 22. Dezember 2011 (ABl. 2011, L 343, S. 54), 2012/333/GASP des Rates vom 25. Juni 2012 (ABl. 2012, L 165, S. 72), 2012/765/GASP des Rates vom 10. Dezember 2012 (ABl. 2012, L 337, S. 50), 2013/395/GASP des Rates vom 25. Juli 2013 (ABl. 2013, L 201, S. 57), 2014/72/GASP des Rates vom 10. Februar 2014 (ABl. 2014, L 40, S. 56) und 2014/483/GASP des Rates vom 22. Juli 2014 (ABl. 2014, L 217, S. 35), mit denen die Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften, für die die Artikel 2, 3 und 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus gelten, aktualisiert und die Beschlüsse 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 bzw. 2014/72 aufgehoben worden sind, sowie
 - die Durchführungsverordnungen (EU) Nrn. 610/2010 des Rates vom 12. Juli 2010 (ABl. 2010, L 178, S. 1), 83/2011 des Rates vom 31. Januar 2011 (ABl. 2011, L 28, S. 14), 687/2011 des Rates vom 18. Juli 2011 (ABl. 2011, L 188, S. 2), 1375/2011 des Rates vom 22. Dezember 2011 (ABl. 2011, L 343, S. 10), 542/2012 des Rates vom 25. Juni 2012 (ABl. 2012, L 165, S. 12), 1169/2012 des Rates vom 10. Dezember 2012 (ABl. 2012, L 337, S. 2), 714/2013 des Rates vom 25. Juli 2013 (ABl. 2013, L 201, S. 10), 125/2014 des Rates vom 10. Februar 2014 (ABl. 2014, L 40, S. 9) und 790/2014 des Rates vom 22. Juli 2014 (ABl. 2014, L 217, S. 1) zur Durchführung des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung der Durchführungsverordnungen (EU) Nrn. 1285/2009, 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 und 125/2014

(im Folgenden zusammen: streitige Rechtsakte) für nichtig erklärt hat, soweit diese Rechtsakte die Hamas einschließlich der Hamas-Izz al-Din al-Qassem (im Folgenden: Hamas) betreffen.

Rechtlicher Rahmen

Die Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

- 2 Am 28. September 2001 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1373 (2001), mit der umfassende Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus, insbesondere für den Kampf gegen seine Finanzierung, festgelegt werden. Ziff. 1 Buchst. c dieser Resolution bestimmt u. a., dass alle Staaten unverzüglich Gelder und sonstige finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen von Personen einfrieren müssen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern, sowie von Einrichtungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen, und von Personen und Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen und Einrichtungen handeln.
- 3 Diese Resolution sieht keine Liste von Personen vor, auf die diese restriktiven Maßnahmen anzuwenden sind.

Unionsrecht

Der Gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP

- 4 Zur Umsetzung der genannten Resolution 1373 (2001) nahm der Rat der Europäischen Union am 27. Dezember 2001 den Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. 2001, L 344, S. 93) an.
- 5 Art. 1 dieses Gemeinsamen Standpunkts bestimmt:

„(1) Dieser Gemeinsame Standpunkt gilt im Einklang mit den Bestimmungen der nachstehenden Artikel für die im Anhang aufgeführten Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind.

...

(4) Die Liste im Anhang wird auf der Grundlage genauer Informationen bzw. der einschlägigen Akten erstellt, aus denen sich ergibt, dass eine zuständige Behörde – gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien – gegenüber den betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften einen Beschluss gefasst hat, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern oder um eine Verurteilung für derartige Handlungen handelt. Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als mit dem Terrorismus in Verbindung stehend bezeichnet worden sind oder gegen die er Sanktionen angeordnet hat, können in die Liste aufgenommen werden.

Im Sinne dieses Absatzes bezeichnet der Ausdruck ‚zuständige Behörde‘ eine Justizbehörde oder, sofern die Justizbehörden keine Zuständigkeit in dem von diesem Absatz erfassten Bereich haben, eine entsprechende zuständige Behörde in diesem Bereich.

...

(6) Die Namen von Personen oder Körperschaften, die in der Liste im Anhang aufgeführt sind, werden mindestens einmal pro Halbjahr einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen, um sicherzustellen, dass ihr Verbleib auf der Liste nach wie vor gerechtfertigt ist.“

Die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001

- 6 In der Erwägung, dass es zur Umsetzung der im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931 beschriebenen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene einer Verordnung bedurfte, erließ der Rat am 27. Dezember 2001 die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. 2001, L 344, S. 70).
- 7 Art. 2 dieser Verordnung sieht vor:
- „(1) Sofern nicht eine Ausnahme nach Artikel 5 oder 6 vorliegt,
- a) werden alle Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen, die einer in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführten natürlichen oder juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft gehören oder in deren Eigentum stehen oder von ihr verwahrt werden, eingefroren;
 - b) werden weder direkt noch indirekt Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen für eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten bereitgestellt.
- (2) Sofern nicht eine Ausnahme nach Artikel 5 oder 6 vorliegt, ist die Erbringung von Finanzdienstleistungen für eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten untersagt
- (3) Der Rat erstellt, überprüft und ändert einstimmig und im Einklang mit Artikel 1 Absätze 4, 5 und 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP die Liste der dieser Verordnung unterfallenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften. In dieser Liste sind aufgeführt:
- i) natürliche Personen, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern;
 - ii) juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern;
 - iii) juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer oder mehrerer der unter Ziffer i) oder ii) genannten natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften stehen, oder
 - iv) natürliche oder juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die im Namen oder auf Anweisung einer oder mehrerer der unter Ziffer i) oder ii) genannten natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften handeln.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits und streitige Rechtsakte

- 8 Am 27. Dezember 2001 erließ der Rat den Gemeinsamen Standpunkt 2001/931, die Verordnung Nr. 2580/2001 und den Beschluss 2001/927/EG zur Aufstellung der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 (im Folgenden: streitige Liste) (ABl. 2001, L 344, S. 83). Die Hamas stand auf den Listen im Anhang des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und des Beschlusses 2001/927.
- 9 Spätere Rechtsakte des Rates, namentlich die hier streitigen, beließen die Hamas auf dieser Liste.

- 10 In den für diese Rechtsakte gegebenen Begründungen bezeichnete der Rat die Hamas als eine terroristische Vereinigung und führte eine Reihe terroristischer Handlungen an, die die Hamas seit 2005 begangen haben soll. Außerdem verwies der Rat auf einen im Jahr 2001 vom Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland erlassenen Beschluss und zwei im selben Jahr von den Behörden der Vereinigten Staaten von Amerika erlassene Beschlüsse. Bei dem Beschluss des Vereinigten Königreichs handelte es sich nach Angaben des Rates um einen Beschluss des Secretary of State for the Home Department (Innenminister), mit dem die Hamas als eine an terroristischen Handlungen beteiligte Organisation verboten worden sei. Bei den Beschlüssen der Behörden der Vereinigten Staaten handele es sich um einen Beschluss der Regierung, mit dem die Hamas nach Section 219 des US Immigration and Nationality Act (Gesetz der Vereinigten Staaten über die Einwanderung und die Staatsangehörigkeit) als eine ausländische terroristische Organisation eingestuft worden sei, und einen weiteren Beschluss, mit dem die Hamas als eine speziell benannte weltweit operierende terroristische Vereinigung („Specially Designated Global Terrorist“) im Sinne der Präsidialverordnung 13224 eingestuft worden sei (im Folgenden zusammen: Beschlüsse der Behörden der Vereinigten Staaten). Der Beschluss des Vereinigten Königreichs werde regelmäßig von einer nationalen Regierungskommission überprüft, und die Beschlüsse der Behörden der Vereinigten Staaten seien einer Kontrolle durch die Verwaltung und die Gerichte zugänglich. Deshalb seien sie als Beschlüsse anzusehen, die von zuständigen Behörden im Sinne des Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 gefasst worden seien. Diese Beschlüsse seien auch weiterhin in Kraft. Nach alledem sei der Rat überzeugt, dass die Gründe für die Aufnahme der Hamas in die streitige Liste nach wie vor Gültigkeit hätten.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

- 11 Mit am 12. September 2010 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift erhob die Hamas Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses 2010/386 und der Durchführungsverordnung Nr. 610/2010. Nachdem diese Rechtsakte sukzessive durch die in Rn. 1 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsakte des Rates vom Januar, Juli und Dezember 2011, Juni und Dezember 2012, Juli 2013 sowie Februar und Juli 2014 aufgehoben und ersetzt worden waren, passte die Hamas ihre ursprünglichen Klageanträge wiederholt so an, dass sie im Rahmen ihrer Klage auch die Nichtigerklärung der zwischen Januar 2011 und Juli 2014 erlassenen Rechtsakte beantragte, soweit sie von diesen betroffen war.
- 12 Die Hamas stützte ihren Antrag auf Nichtigerklärung der vom Rat in den Monaten Juli 2010 und Januar 2011 erlassenen und in Rn. 1 des vorliegenden Urteils genannte Rechtsakte auf vier Klagegründe: eine Verletzung ihrer Verteidigungsrechte, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler, eine Verletzung des Eigentumsrechts und eine Verletzung der Begründungspflicht. Für ihren Antrag auf Nichtigerklärung der vom Rat in den Monaten Juli 2011 bis Juli 2014 erlassenen und in Rn. 1 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsakte (im Folgenden zusammen: vom Rat in den Monaten Juli 2011 bis Juli 2014 erlassene Rechtsakte) machte die Hamas acht Klagegründe geltend: einen Verstoß gegen Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931, Sachverhaltsirrtümer, einen Beurteilungsfehler hinsichtlich des terroristischen Charakters der Hamas, die unzureichende Berücksichtigung der Entwicklung der Situation „wegen Zeitablaufs“, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Nichteinmischung, die Verletzung der Begründungspflicht, die Verletzung ihrer Verteidigungsrechte und des Rechts auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz sowie die Verletzung des Eigentumsrechts.
- 13 Das Gericht hat dem vierten und dem sechsten Klagegrund, die sich gegen die vom Rat in den Monaten Juli 2011 bis Juli 2014 erlassenen Rechtsakte richteten, stattgegeben und auf dieser Grundlage die streitigen Rechtsakte für nichtig erklärt.

Anträge der Parteien

- 14 Der Rat beantragt,
- das angefochtene Urteil aufzuheben;
 - über die Fragen, die Gegenstand des Rechtsmittels sind, endgültig zu entscheiden;
 - der Hamas die Kosten aufzuerlegen, die dem Rat im ersten Rechtszug und im Rechtsmittelverfahren entstanden sind.
- 15 Die Hamas beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen. Für den Fall, dass der Gerichtshof über die Fragen, die Gegenstand des Rechtsmittels sind, endgültig entscheiden sollte, hält die Hamas an der Gesamtheit ihrer Klagegründe und Klageanträge aus dem Verfahren vor dem Gericht fest. Sie beantragt außerdem, dem Rat die ihr im ersten Rechtszug und im Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen.
- 16 Die Europäische Kommission ist dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge des Rates beigetreten.
- 17 Die Französische Republik beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben, über die Fragen, die Gegenstand des Rechtsmittels sind, endgültig zu entscheiden und die Klage der Hamas abzuweisen.

Zum Rechtsmittel

Zum ersten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 18 Mit seinem ersten Rechtsmittelgrund, der sich insbesondere gegen die Rn. 101, 103, 109 bis 111, 121, 125 bis 127 und 141 des angefochtenen Urteils richtet, macht der Rat geltend, das angefochtene Urteil beruhe auf der irrigen Prämisse, dass er regelmäßig neu begründen müsse, warum er die Hamas weiterhin in der streitigen Liste aufführe. Da die innerstaatlichen Beschlüsse, die die erstmalige Aufnahme der Hamas in diese Liste gerechtfertigt hätten, nicht für nichtig erklärt oder zurückgenommen worden seien und es keine anderen Gesichtspunkte gegeben habe, die für eine Streichung der Hamas von der Liste gesprochen hätten, sei er berechtigt gewesen, die Hamas allein auf der Grundlage der innerstaatlichen Beschlüsse, die ihre erstmalige Aufnahme in die streitige Liste gerechtfertigt hätten, in dieser Liste zu belassen.
- 19 Der Rat macht ferner geltend, dass es das Gericht zu Unrecht nicht zugelassen habe, für die Zwecke der regelmäßigen Überprüfungen auf Informationen aus öffentlichen Quellen zurückzugreifen. Der Rat meint, dass er sich bei diesen Überprüfungen auf andere Materialien stützen können müsse als die fraglichen innerstaatlichen Beschlüsse, da es oft keinen innerstaatlichen Beschluss gebe, der nach der erstmaligen Aufnahme einer Person oder Körperschaft in die streitige Liste ergangen sei. Die Erwägungen des Gerichts liefen dem Ziel der Bekämpfung des Terrorismus zuwider, das der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 verfolge.
- 20 Die Kommission und die Französische Republik unterstützen das Vorbringen des Rates und betonen insoweit, dass der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 zwischen der erstmaligen Aufnahme einer Körperschaft in die streitige Liste, um die es in Art. 1 Abs. 4 dieses Gemeinsamen Standpunkts gehe, einerseits und den nachfolgenden Überprüfungen, die in dessen Art. 1 Abs. 6 vorgesehen seien, andererseits unterscheide.

- 21 Nach Auffassung der Hamas hingegen geht der Rat zu Unrecht davon aus, dass sie allein auf der Grundlage der innerstaatlichen Beschlüsse, mit der ihre erstmalige Aufnahme in die streitige Liste gerechtfertigt worden sei, auf der Liste belassen werden dürfe. Das Vorbringen des Rates, wonach das Gericht zu Unrecht die Verwendung von Informationen aus öffentlichen Quellen abgelehnt habe, stehe im Widerspruch zu Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931, wie ihn der Gerichtshof im Urteil vom 15. November 2012, *Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa* (C-539/10 P und C-550/10 P, EU:C:2012:711), ausgelegt habe, das, um den Schutz der betroffenen Personen und Körperschaften zu gewährleisten und in Ermangelung eigener Ermittlungsmöglichkeiten durch die Union, verlange, dass von der Union verhängte restriktive Maßnahmen auf Umständen beruhen, die in Beschlüssen zuständiger nationaler Behörden konkret geprüft und festgestellt worden seien. Dieses Erfordernis gelte in Anbetracht der Schwere der Auswirkungen von restriktiven Maßnahmen auf die betroffenen Personen oder Körperschaften auch für die in Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 vorgeschriebenen Überprüfungen.
- 22 Die im Anschluss an das Verbot der Hamas im Vereinigten Königreich und das Einfrieren ihrer Gelder durch die Behörden der Vereinigten Staaten aufgetretenen Schwierigkeiten, neue Beschlüsse zuständiger nationaler Behörden zu erlangen, stelle nicht die Pflicht des Rates in Frage, sich allein auf von diesen Behörden gewürdigte Tatsachen zu stützen. Diese Schwierigkeit lasse sich im Übrigen dadurch beheben, dass eine zuständige nationale Behörde erforderlichenfalls um eine Stellungnahme zu einem konkreten Sachverhalt, der möglicherweise eine terroristische Handlung darstelle, ersucht werde.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 23 Der erste Rechtsmittelgrund betrifft die Voraussetzungen, unter denen der Rat bei der Überprüfung der Eintragung einer Person oder Organisation in der streitigen Liste, zu der er nach Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 verpflichtet ist, die betreffende Person oder Organisation auf dieser Liste belassen darf. Zur Klärung dieser Voraussetzungen bedarf es einer Auslegung von Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 unter Berücksichtigung seines Zusammenspiels mit dessen Art. 1 Abs. 4, der die Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme der betroffenen Person oder Körperschaft in diese Liste regelt.
- 24 Der Gerichtshof hat zu den erstmaligen Entscheidungen über das Einfrieren von Geldern festgestellt, dass nach dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 im Hinblick auf den von einer nationalen Behörde gefassten Beschluss genaue Informationen bzw. einschlägige Akten vorliegen müssen, aus denen sich ergibt, dass ein derartiger Beschluss gefasst wurde. Mit diesem Erfordernis soll, da die Union über keine Mittel verfügt, um selbst Nachforschungen in Bezug auf die Beteiligung einer Person oder Organisation an terroristischen Aktivitäten anzustellen, sichergestellt werden, dass der Beschluss des Rates über die erstmalige Aufnahme dieser Person oder Organisation in die streitige Liste auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht, die ihm die Feststellung ermöglicht, dass die Gefahr besteht, dass die betroffene Person oder Organisation, falls keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, weiterhin an terroristischen Aktivitäten beteiligt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. November 2012, *Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa*, C-539/10 P und C-550/10 P, EU:C:2012:711, Rn. 69, 79 und 81).
- 25 Bei Folgebeschlüssen über das Einfrieren von Geldern hingegen kommt es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs bei der Prüfung, ob eine Person oder Organisation auf der streitigen Liste belassen wird, auf die Frage an, ob sich seit der Aufnahme des Namens dieser Person oder Organisation in die streitige Liste oder seit der letzten Überprüfung die Sachlage derart geändert hat, dass aus ihr im Hinblick auf die Beteiligung der fraglichen Person oder Organisation an terroristischen Aktivitäten nicht mehr dieselbe Schlussfolgerung gezogen werden kann (Urteil vom 15. November 2012, *Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa*, C-539/10 P und C-550/10 P, EU:C:2012:711, Rn. 82).

26 Im vorliegenden Fall hat das Gericht in den Rn. 101 und 125 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass der Katalog terroristischer Handlungen, die die Hamas seit 2005 begangen haben soll, eine entscheidende Rolle dabei gespielt habe, dass die Gelder der Hamas durch den Rat weiter eingefroren worden seien. In den Rn. 110 und 127 des angefochtenen Urteils hat das Gericht befunden, dass die Bezugnahme auf jede neue terroristische Handlung, die der Rat im Rahmen der Überprüfung nach Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 in seine Begründung einbeziehe, Gegenstand einer Prüfung sowie eines innerstaatlichen Beschlusses seitens einer zuständigen Behörde gewesen sein müsse. Da das Gericht, namentlich in den Rn. 109 und 131 des angefochtenen Urteils, festgestellt hat, dass der Rat seine Angaben zu den terroristischen Handlungen, die die Hamas seit 2005 begangen haben soll, nicht auf derartige Beschlüsse gestützt habe, sondern auf Informationen, die er der Presse und dem Internet entnommen habe, hat es dementsprechend die streitigen Rechtsakte für nichtig erklärt.

– *Zum ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes*

27 Mit dem ersten Teil seines ersten Rechtsmittelgrundes macht der Rat geltend, das Gericht habe rechtsfehlerhaft angenommen, dass er regelmäßig neue Gründe anführen müsse, um die Hamas auf der streitigen Liste belassen zu dürfen, und diese, auch wenn keine Gesichtspunkte vorlägen, die für eine Streichung dieser Organisation von der Liste sprächen, nicht allein auf der Grundlage der innerstaatlichen Beschlüsse, die ihre erstmalige Aufnahme in die betreffende Liste gerechtfertigt hätten, dort belassen dürfe.

28 Wie sich aus Rn. 119 des angefochtenen Urteils ergibt, hat das Gericht zumindest implizit angenommen, diese Beschlüsse seien für sich allein keine hinreichende Grundlage, um die Hamas auf der streitigen Liste zu belassen.

29 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach der in Rn. 25 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung der Rat bei einer Überprüfung nach Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 die betroffene Person oder Organisation auf der streitigen Liste belassen darf, wenn er zu dem Ergebnis gelangt, dass die Gefahr ihrer Beteiligung an terroristischen Aktivitäten, die ihre erstmalige Aufnahme in diese Liste gerechtfertigt hatte, fortbesteht. Wird eine Person oder Organisation auf der streitigen Liste belassen, stellt dies folglich im Wesentlichen eine Verlängerung der erstmaligen Aufnahme in die Liste dar.

30 Bei der Prüfung der Frage, ob die Gefahr einer Beteiligung der betroffenen Person oder Organisation an terroristischen Aktivitäten fortbesteht, ist gebührend zu berücksichtigen, was mit dem nationalen Beschluss, der der erstmaligen Aufnahme dieser Person oder Organisation in die streitige Liste zugrunde gelegt wurde, anschließend geschehen ist, insbesondere ob er wegen neuer Tatsachen oder einer geänderten Bewertung durch die zuständige nationale Behörde aufgehoben oder zurückgenommen worden ist.

31 Demgemäß stellt sich im vorliegenden Fall die Frage, ob der Umstand, dass der nationale Beschluss, der der erstmaligen Aufnahme in die streitige Liste zugrunde gelegt wurde, in Kraft geblieben ist, für sich allein ausreichen kann, um die betroffene Person oder Organisation auf der Liste zu belassen.

32 Insoweit ist der Rat, wenn in Anbetracht der verstrichenen Zeit und aufgrund der Veränderung der Umstände des in Frage stehenden Falles die Tatsache allein, dass der der erstmaligen Aufnahme in die Liste zugrunde gelegte nationale Beschluss weiter in Kraft ist, nicht mehr die Schlussfolgerung erlaubt, dass die Gefahr einer Beteiligung der betroffenen Person oder Organisation an terroristischen Aktivitäten fortbesteht, dazu verpflichtet, die Belassung dieser Person oder Organisation auf der betreffenden Liste auf eine aktualisierte Lagebeurteilung zu stützen und neuere Tatsachen zu berücksichtigen, die das Fortbestehen dieser Gefahr belegen (vgl. entsprechend Urteil vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 156).

33 Im vorliegenden Fall ist zwischen dem im Jahr 2001 erfolgten Erlass der innerstaatlichen Beschlüsse, die der erstmaligen Aufnahme der Hamas in die streitige Liste zugrunde gelegt wurden, und der ebenfalls 2001 erfolgten erstmaligen Aufnahme der Hamas in die Liste einerseits und dem Erlass der streitigen Rechtsakte in den Jahren 2010 bis 2014 andererseits erhebliche Zeit verstrichen. Der Rat war somit verpflichtet, die Belassung der Hamas auf dieser Liste durch neuere Tatsachen zu stützen, die belegten, dass die Gefahr ihrer Beteiligung an terroristischen Aktivitäten fortbestand. Daher hat das Gericht – entgegen der vom Rat vertretenen Auffassung – keinen Rechtsfehler begangen, soweit es zumindest implizit angenommen hat, dass die Beschlüsse der Behörden der Vereinigten Staaten und/oder der Beschluss des Vereinigten Königreichs für sich allein keine hinreichende Grundlage für die streitigen Rechtsakte darstellten.

34 Somit ist der erste Teil des ersten Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen.

– Zum zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes

35 Mit dem zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes rügt der Rat, das Gericht habe insbesondere in den Rn. 109, 110, 125 bis 127 und 141 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft befunden, dass er, um eine Person oder Organisation weiter auf der streitigen Liste zu führen, sich ausschließlich auf Umstände stützen dürfe, die in den innerstaatlichen Beschlüssen zuständiger Behörden benannt seien, und dadurch, dass er sich im vorliegenden Fall auf Informationen aus dem Internet und der Presse gestützt habe, sowohl gegen Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 als auch gegen seine Begründungspflicht verstoßen habe.

36 Was erstens Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 betrifft, ist zunächst festzustellen, dass dieser Artikel eine Unterscheidung vornimmt zwischen der erstmaligen Aufnahme einer Person oder Organisation in die streitige Liste, um die es in seinem Abs. 4 geht, und der Belassung einer Person oder Organisation auf der Liste, die in seinem Abs. 6 geregelt wird.

37 Nach Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 ist Voraussetzung für die Aufnahme einer Person oder Organisation in die streitige Liste ein nationaler Beschluss, der von einer zuständigen Behörde stammt, oder ein Beschluss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, mit dem eine Sanktion angeordnet wird.

38 Eine solche Voraussetzung ist hingegen nicht in Art. 1 Abs. 6 dieses Gemeinsamen Standpunkts vorgesehen, dem zufolge „[d]ie Namen von Personen oder Körperschaften, die in der Liste im Anhang aufgeführt sind, ... mindestens einmal pro Halbjahr einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen [werden], um sicherzustellen, dass der Verbleib auf der Liste nach wie vor gerechtfertigt ist“.

39 Diese Unterscheidung erklärt sich durch den Umstand, dass – wie in Rn. 29 des vorliegenden Urteils ausgeführt – die Belassung einer Person oder Organisation auf der streitigen Liste im Wesentlichen eine Verlängerung der erstmaligen Aufnahme darstellt und voraussetzt, dass die Gefahr einer Beteiligung der betroffenen Person oder Organisation an terroristischen Aktivitäten, wie sie der Rat aufgrund des der erstmaligen Aufnahme zugrunde gelegten innerstaatlichen Beschlusses ursprünglich festgestellt hatte, fortbesteht.

40 Somit verlangt Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 zwar, dass der Rat mindestens einmal pro Halbjahr eine „Überprüfung“ vornimmt, um sicherzustellen, dass der „Verbleib“ einer Person oder Organisation, die bereits aufgrund eines von einer zuständigen Behörde erlassenen innerstaatlichen Beschlusses in diese Liste eingetragen worden ist, nach wie vor gerechtfertigt ist. Aber er verlangt nicht, dass jeder neue Umstand, den der Rat zur Rechtfertigung der Belassung der betroffenen Person oder Organisation auf der streitigen Liste heranzieht, Gegenstand eines nationalen Beschlusses war, den die zuständige Behörde nach dem Beschluss erlassen hat, der der erstmaligen Aufnahme in die Liste zugrunde gelegt worden war. Mit der Aufstellung eines derartigen

Erfordernisses hat das Gericht die Voraussetzung des Vorliegens eines solchen Beschlusses, die Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 allein für die erstmalige Aufnahme einer Person oder Organisation in die betreffende Liste vorsieht, auf die Überprüfungen übertragen, die dem Rat nach Abs. 6 dieses Artikels obliegen. Damit hat das Gericht den Unterschied verkannt, der zwischen der Entscheidung über die erstmalige Aufnahme einer Person oder Organisation in die streitige Liste und der späteren Entscheidung, die betroffene Person oder Organisation auf dieser Liste zu belassen, besteht.

- 41 Ferner beruht die vom Gericht vorgenommene Auslegung von Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 zumindest stillschweigend auf der Annahme, dass entweder die zuständigen nationalen Behörden regelmäßig Beschlüsse erlassen, die den Überprüfungen, die dem Rat nach Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 obliegen, zugrunde gelegt werden könnten, oder aber der Rat die Möglichkeit hat, diese Behörden erforderlichenfalls um den Erlass solcher Beschlüsse zu ersuchen.
- 42 Für diese Annahme findet sich im Unionsrecht jedoch keine Grundlage.
- 43 Insoweit ist zum einen darauf hinzuweisen, dass der Umstand, dass die Mitgliedstaaten den Rat über die von ihren Behörden erlassenen Beschlüsse informieren und ihm diese übermitteln, nicht bedeutet, dass die betreffenden Behörden verpflichtet wären, regelmäßig oder zumindest erforderlichenfalls Beschlüsse zu erlassen, die diesen Überprüfungen zugrunde gelegt werden können.
- 44 Zum anderen gibt der in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Ermangelung jeglicher speziellen Rechtsgrundlage im Rahmen des mit dem Gemeinsamen Standpunkt 2001/931 geschaffenen Systems der restriktiven Maßnahmen dem Rat nicht die Befugnis, die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu verpflichten, erforderlichenfalls nationale Beschlüsse zu erlassen, die er den ihm nach Art. 1 Abs. 6 dieses Gemeinsamen Standpunkts obliegenden Überprüfungen zugrunde legen könnte.
- 45 Vielmehr ist festzustellen, dass dieses System keinen Mechanismus vorsieht, der es dem Rat ermöglichte, erforderlichenfalls über innerstaatliche Beschlüsse zu verfügen, die nach der erstmaligen Aufnahme der betreffenden Person oder Organisation in die streitige Liste erlassen worden sind, damit er seine Überprüfungen gemäß Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 vornehmen kann, in deren Rahmen er zu untersuchen hat, ob die Gefahr einer Beteiligung dieser Person oder Organisation an terroristischen Aktivitäten fortbesteht. In Ermangelung eines solchen Mechanismus kann nicht davon ausgegangen werden, dass dieses System vom Rat verlangt, Überprüfungen ausschließlich auf der Grundlage solcher innerstaatlicher Beschlüsse durchzuführen, da andernfalls die dem Rat hierfür zur Verfügung stehenden Mittel ungebührlich beschränkt würden.
- 46 Schließlich ist festzustellen, dass die vom Gericht vorgenommene Auslegung des Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 – entgegen seinen Ausführungen in Rn. 110 des angefochtenen Urteils – auch nicht durch die Notwendigkeit gerechtfertigt wird, die betroffenen Personen oder Organisationen zu schützen.
- 47 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die betroffene Person oder Organisation, was ihre Aufnahme in die streitige Liste betrifft, insbesondere dadurch geschützt ist, dass sie die Möglichkeit hat, sowohl die innerstaatlichen Beschlüsse, die der erstmaligen Aufnahme in diese Liste zugrunde gelegt wurden, vor den nationalen Gerichten als auch die Aufnahme in die Liste selbst vor den Unionsgerichten anzufechten.
- 48 Was die Folgeentscheidungen über das Einfrieren von Geldern betrifft, ist die betroffene Person oder Organisation namentlich dadurch geschützt, dass sie die Möglichkeit hat, gegen diese Entscheidungen vor dem Unionsrichter Klage zu erheben. Der Unionsrichter muss zum einen prüfen, ob die in Art. 296 AEUV vorgesehene Begründungspflicht eingehalten worden ist, und somit, ob die angeführten Gründe hinreichend präzise und konkret sind. Er hat zum anderen zu prüfen, ob diese

Gründe erwiesen sind (vgl. entsprechend Urteil vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 118 und 119, sowie vom 28. November 2013, Rat/Fulmen und Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, Rn. 64).

- 49 Die betroffene Person oder Organisation kann im Rahmen der Klage gegen ihre Belassung auf der streitigen Liste sämtliche Angaben bestreiten, auf die sich der Rat zum Beleg dafür stützt, dass die Gefahr ihrer Beteiligung an terroristischen Aktivitäten fortbesteht, ohne dass es darauf ankäme, ob diese Angaben einem innerstaatlichen Beschluss einer zuständigen Behörde oder anderen Quellen entstammen. Im Bestreitensfall obliegt es dem Rat, die Stichhaltigkeit der behaupteten Tatsachen nachzuweisen, und dem Unionsrichter, deren inhaltliche Richtigkeit zu prüfen (vgl. entsprechend Urteil vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 121 und 124, sowie vom 28. November 2013, Rat/Fulmen und Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, Rn. 66 und 69).
- 50 Folglich hat das Gericht rechtsfehlerhaft befunden, dass der Rat dadurch gegen Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 verstoßen habe, dass er sich in der Begründung für die streitigen Rechtsakte auf Angaben stützte, die er anderen Quellen als innerstaatlichen Beschlüssen zuständiger Behörden entnahm.
- 51 Was zweitens den vom Gericht festgestellten Verstoß gegen die Begründungspflicht betrifft, unterliegt seine Beurteilung der Frage, ob die Begründung hinreichend ist, der Nachprüfung durch den Gerichtshof im Rahmen eines Rechtsmittels (vgl. Urteil vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 140 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 52 Im vorliegenden Fall geht namentlich aus Rn. 141 des angefochtenen Urteils hervor, dass sich das Gericht für seine Feststellung einer Verletzung der Begründungspflicht allein darauf gestützt hat, dass die in den streitigen Rechtsakten angeführten Angaben zu terroristischen Handlungen, die die Hamas seit 2005 begangen haben soll, keinen Verweis auf innerstaatliche Beschlüsse zuständiger Behörden enthielten. Die Feststellung des Gerichts, dass gegen die Begründungspflicht verstoßen worden sei, ist somit eine unmittelbare Folge seiner Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931, die, wie vorstehend aufgezeigt, rechtsfehlerhaft ist.
- 53 Die rechtsfehlerhafte Auslegung von Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 durch das Gericht hat damit zur Konsequenz, dass auch seine Feststellung, der Rat habe gegen seine Begründungspflicht verstoßen, rechtsfehlerhaft ist.
- 54 Da somit dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes stattzugeben ist, ist in der Folge das angefochtene Urteil insgesamt aufzuheben, ohne dass es erforderlich wäre, auf den zweiten und den dritten Rechtsmittelgrund einzugehen.

Zur Klage vor dem Gericht

- 55 Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof, wenn er die Entscheidung des Gerichts aufhebt, den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen.
- 56 Da das Gericht nur über den vierten und den sechsten Klagegrund geurteilt hat, auf den die Hamas ihren Antrag auf Nichtigklärung der vom Rat in den Monaten Juli 2011 bis Juli 2014 erlassenen Rechtsakte gestützt hatte, und die anderen vor dem Gericht geltend gemachten Klagegründe teilweise Fragen der Tatsachenwürdigung aufwerfen, hält der Gerichtshof die Klage nicht für entscheidungsreif. Es erscheint daher angezeigt, die Sache an das Gericht zurückzuverweisen und die Kostenentscheidung vorzubehalten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 17. Dezember 2014, Hamas/Rat (T-400/10, EU:T:2014:1095), wird aufgehoben.**
2. **Die Sache wird an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen.**
3. **Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.**

Unterschriften