



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Neunte Kammer)

15. Juni 2017*

„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik - Restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die Ukraine gefährden oder bedrohen - Einfrieren von Geldern - Einschränkungen für die Einreise in die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten - Natürliche Person, die die Ukraine gefährdende oder bedrohende Handlungen oder politische Maßnahmen aktiv unterstützt - Begründungspflicht - Offensichtlicher Beurteilungsfehler - Meinungsfreiheit - Verhältnismäßigkeit - Verteidigungsrechte“

In der Rechtssache T-262/15

Dmitrii Konstantinovich Kiselev, wohnhaft in Korolev (Russland), Prozessbevollmächtigte: J. Linneker, Solicitor, T. Otty, Barrister, und B. Kennelly, QC,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch: V. Piessevaux und J.-P. Hix als Bevollmächtigte,

Beklagter,

wegen eines auf Art. 263 AEUV gestützten Antrags auf Nichtigklärung erstens des Beschlusses (GASP) 2015/432 des Rates vom 13. März 2015 zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2015, L 70, S. 47), und der Durchführungsverordnung (EU) 2015/427 des Rates vom 13. März 2015 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2015, L 70, S. 1), zweitens des Beschlusses (GASP) 2015/1524 des Rates vom 14. September 2015 zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2015, L 239, S. 157), und der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1514 des Rates vom 14. September 2015 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2015, L 239, S. 30), drittens des Beschlusses (GASP) 2016/359 des Rates vom 10. März 2016 zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2016, L 67, S. 37), und der Durchführungsverordnung (EU) 2016/353 des Rates vom 10. März 2016 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2016, L 67, S. 1), soweit diese Rechtsakte den Kläger betreffen,

* Verfahrenssprache: Englisch.

erlässt

DAS GERICHT (Neunte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten G. Berardis (Berichterstatter) sowie der Richterin V. Tomljenović und des Richters D. Spielmann,

Kanzlerin: C. Heeren, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 28. September 2016

folgendes

Urteil

Sachverhalt

- 1 Am 17. März 2014 erließ der Rat der Europäischen Union auf der Grundlage von Art. 29 EUV den Beschluss 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2014, L 78, S. 16).
- 2 Am selben Tag erließ der Rat auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV die Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2014, L 78, S. 6).
- 3 Mit dem Durchführungsbeschluss 2014/151/GASP des Rates vom 21. März 2014 zur Durchführung des Beschlusses 2014/145 (ABl. 2014, L 86, S. 30) und der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 284/2014 des Rates vom 21. März 2014 zur Durchführung der Verordnung Nr. 269/2014 (ABl. 2014, L 86, S. 27) wurde der Name des Klägers, Herrn Dmitrii Konstantinovich Kiselev, aus den folgenden Gründen in die Listen der von den restriktiven Maßnahmen gemäß dieser Verordnung und diesem Beschluss betroffenen Personen (im Folgenden: betreffende Listen) aufgenommen:

„Wurde mit Präsidialdekret vom 9. Dezember 2013 zum Leiter der staatlichen russischen Nachrichtenagentur ‚Rossiya Segodnya‘ ernannt. Zentrale Figur der Regierungspropaganda für die Entsendung russischer Streitkräfte in die Ukraine.“
- 4 In der Folge erließ der Rat am 25. Juli 2014 den Beschluss 2014/499/GASP zur Änderung des Beschlusses 2014/145 (ABl. 2014, L 221, S. 15) und die Verordnung (EU) Nr. 811/2014 zur Änderung der Verordnung Nr. 269/2014 (ABl. 2014, L 221, S. 11), um insbesondere die Kriterien anzupassen, auf deren Grundlage natürliche und juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen von den betreffenden restriktiven Maßnahmen erfasst werden können.

- 5 Art. 2 Abs. 1 und 2 des Beschlusses 2014/145 in der durch den Beschluss 2014/499 geänderten Fassung (im Folgenden: geänderter Beschluss 2014/145) bestimmt:

„(1) Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Besitz oder im Eigentum stehen oder gehalten oder kontrolliert werden von:

- a) natürlichen Personen, die für Handlungen oder politische Maßnahmen, die die territoriale Unversehrtheit, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine oder die Stabilität oder die Sicherheit der Ukraine untergraben oder bedrohen, verantwortlich sind oder solche Handlungen oder politischen Maßnahmen aktiv unterstützen oder umsetzen oder die die Arbeit von internationalen Organisationen in der Ukraine behindern, und die mit ihnen verbundenen natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen;

…

die im Anhang aufgeführt sind, werden eingefroren.

(2) Den im Anhang aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen.“

- 6 Die Modalitäten des Einfrierens werden in den weiteren Absätzen dieses Artikels festgelegt.
- 7 Art. 1 Abs. 1 Buchst. a des geänderten Beschlusses 2014/145 verbietet natürlichen Personen, die Kriterien erfüllen, die im Wesentlichen den in Art. 2 Abs. 1 Buchst. a dieses Beschlusses festgelegten entsprechen, die Einreise in oder die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten.
- 8 Die Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung Nr. 811/2014 geänderten Fassung (im Folgenden: geänderte Verordnung Nr. 269/2014) schreibt den Erlass von Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern vor und regelt die Modalitäten hierfür mit im Wesentlichen demselben Wortlaut wie der geänderte Beschluss 2014/145. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung übernimmt im Wesentlichen Art. 2 Abs. 1 Buchst. a dieses Beschlusses.
- 9 Mit Schreiben vom 4. Februar 2015 (im Folgenden: Schreiben vom 4. Februar 2015) ersuchte der Kläger den Rat über seine Anwälte auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) unter anderem um Zugang zu den Dokumenten, auf die die Aufnahme seines Namens in die betreffenden Listen gestützt worden war.
- 10 Mit an die Anwälte des Klägers gerichtetem Schreiben vom 13. Februar 2015 teilte ihm der Rat insbesondere mit, er beabsichtige, die Dauer der ihn betreffenden restriktiven Maßnahmen bis September 2015 zu verlängern, und ersuchte dazu um Stellungnahme bis spätestens 26. Februar 2015.
- 11 Mit Schreiben vom 25. Februar 2015 (im Folgenden: Schreiben vom 25. Februar 2015) leistete der Kläger dieser Aufforderung über seine Anwälte Folge und machte geltend, der Erlass restriktiver Maßnahmen gegen ihn sei nicht gerechtfertigt.
- 12 Am 13. März 2015 erließ der Rat den Beschluss (GASP) 2015/432 zur Änderung des Beschlusses 2014/145 (ABl. 2015, L 70, S. 47) und die Durchführungsverordnung (EU) 2015/427 zur Durchführung der Verordnung Nr. 269/2014 (ABl. 2015, L 70, S. 1) (im Folgenden die Rechtsakte vom März 2015), mit denen er nach erneuter Prüfung der einzelnen Benennungen den Namen des Klägers bis 15. September 2015 auf den betreffenden Listen beließ, ohne die den Kläger betreffende Begründung zu ändern.

- 13 Mit Schreiben vom 16. März 2015 (im Folgenden: Schreiben vom 16. März 2015) setzte der Rat die Anwälte des Klägers über die Rechtsakte vom März 2015 in Kenntnis und führte insbesondere aus, die Argumente, auf die sich Letzterer in seinem Schreiben vom 25. Februar 2015 gestützt habe, stellten die Stichhaltigkeit der gegen ihn angeführten Gründe nicht in Zweifel, da die staatliche russische Nachrichtenagentur „Rossiya Segodnya“ (im Folgenden: RS) die Vorfälle in der Ukraine in einem für die russische Regierung günstigen Licht dargestellt und dadurch die Politik dieser Regierung in Bezug auf die Lage in der Ukraine unterstützt habe.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 14 Der Kläger hat mit Klageschrift, die am 22. Mai 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, Klage auf Nichtigerklärung der Rechtsakte vom März 2015, soweit sie ihn betrafen, erhoben.
- 15 Am 14. September 2015 wurde die Anwendung der betreffenden restriktiven Maßnahmen mit dem Beschluss (GASP) 2015/1524 zur Änderung des Beschlusses 2014/145 (ABl. 2015, L 239, S. 157) und der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1514 zur Durchführung der Verordnung Nr. 269/2014 (ABl. 2015, L 239, S. 30) (im Folgenden: Rechtsakte vom September 2015) vom Rat ohne Änderung der den Kläger betreffenden Begründung bis 15. März 2016 verlängert.
- 16 Mit am 24. November 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat der Kläger nach Art. 86 der Verfahrensordnung des Gerichts die Klageschrift angepasst, um auch die Nichtigerklärung der Rechtsakte vom September 2015, soweit sie ihn betrafen, zu erwirken.
- 17 Der Rat hat seine Stellungnahme dazu mit Schriftsatz, der am 6. Januar 2016 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, eingereicht.
- 18 Am 10. März 2016 wurde die Anwendung der betreffenden restriktiven Maßnahmen mit dem Beschluss (GASP) 2016/359 zur Änderung des Beschlusses 2014/145 (ABl. 2016, L 67, S. 37) und der Durchführungsverordnung (EU) 2016/353 zur Durchführung der Verordnung Nr. 269/2014 (ABl. 2016, L 67, S. 1) (im Folgenden: Rechtsakte vom März 2016) vom Rat ohne Änderung der den Kläger betreffenden Begründung bis 15. September 2016 verlängert.
- 19 Mit am 20. Mai 2016 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat der Kläger die Klageschrift angepasst, um auch die Nichtigerklärung der Rechtsakte vom März 2016, soweit sie ihn betrafen, zu erwirken.
- 20 Der Rat hat seine Stellungnahme dazu mit Schriftsatz, der am 14. Juni 2016 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, eingereicht.
- 21 Auf Vorschlag des Berichterstatters hat das Gericht (Neunte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, und im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 89 Abs. 3 der Verfahrensordnung den Parteien Fragen gestellt und sie aufgefordert, einige davon schriftlich und andere in der mündlichen Verhandlung zu beantworten.
- 22 Die schriftlichen Antworten haben die Parteien bei der Kanzlei des Gerichts innerhalb der festgelegten Frist eingereicht.
- 23 Die Parteien haben in der Sitzung vom 28. September 2016 mündlich verhandelt und die Fragen des Gerichts beantwortet. Bei dieser Gelegenheit hat das Gericht dem Kläger gestattet, ein Dokument vorzulegen, das dieser am nächsten Tag eingereicht hat. Der Rat hat am 24. Oktober 2016 schriftlich zu diesem Dokument Stellung genommen, und der Präsident der Neunten Kammer des Gerichts hat das mündliche Verfahren am 26. Oktober 2016 geschlossen.

- 24 Der Kläger beantragt,
- die Rechtsakte vom März 2015, vom September 2015 und vom März 2016 (im Folgenden: angefochtene Rechtsakte), soweit er davon betroffen ist, für nichtig zu erklären;
 - dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
- 25 Der Rat beantragt,
- die Klage abzuweisen;
 - die Anpassungen der Klageschrift zurückzuweisen;
 - dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

- 26 Der Kläger macht sechs Klagegründe geltend, erstens einen offensichtlichen Beurteilungsfehler in Bezug auf die Anwendung des Benennungskriteriums nach Art. 1 Abs. 1 Buchst. a und Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des geänderten Beschlusses 2014/145 und Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der geänderten Verordnung Nr. 269/2014 auf seine Situation, zweitens eine Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, drittens eine Verletzung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz, viertens einen Verstoß gegen die Begründungspflicht, fünftens, hilfsweise, Unvereinbarkeit mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und daher Rechtswidrigkeit des betreffenden Kriteriums, wenn es erlauben sollte, gegen Journalisten, die dieses Recht ausübten, restriktive Maßnahmen zu erlassen, und sechstens Verletzung des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits (ABl. 1997, L 327, S. 3; im Folgenden: Partnerschaftsabkommen).
- 27 Zunächst sind der sechste und sodann der vierte Klagegrund zu prüfen, bevor auf den ersten und den zweiten, sodann auf den fünften und schließlich auf den dritten Klagegrund eingegangen wird.

A – Sechster Klagegrund: Verletzung des Partnerschaftsabkommens

- 28 Der Kläger macht geltend, der Rat habe beim Erlass der betreffenden restriktiven Maßnahmen die Anforderungen des Partnerschaftsabkommens nicht berücksichtigt. Die angefochtenen Rechtsakte verstießen insbesondere gegen Art. 52 Abs. 1, 5 und 8 dieses Abkommens, die jeweils ein Verbot von Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs zwischen der Union und Russland, die Verpflichtung der Vertragsparteien, nach einer Übergangszeit von fünf Jahren keine neuen Beschränkungen einzuführen, und die Verpflichtung, einen nach Art. 90 dieses Abkommens eingesetzten Kooperationsrat zu konsultieren, enthielten. Zudem habe der Rat keine Anstrengungen unternommen, um die Verletzungen des Partnerschaftsabkommens zu rechtfertigen. Weder der geänderte Beschluss 2014/145 noch die geänderte Verordnung Nr. 269/2014 enthielten Vorschriften, die restriktive Maßnahmen im Licht von Art. 99 Abs. 1 Buchst. d des Partnerschaftsabkommens rechtfertigen könnten, der den Parteien dieses Abkommens gestatte, davon abzuweichen, um die zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen „im Kriegsfall [oder] bei einer ernstesten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung“ erforderlichen Maßnahmen zu treffen.
- 29 Der Rat tritt dem Vorbringen des Klägers entgegen.
- 30 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass Art. 52 Abs. 1, 5 und 8 des Partnerschaftsabkommens zwar den freien Kapitalverkehr zwischen der Union und der Russischen Föderation sicherstellt.

- 31 Allerdings sieht Art. 99 Nr. 1 Buchst. d dieses Abkommens eine Ausnahme vor, die von einer Partei einseitig geltend gemacht werden kann, um Maßnahmen zu ergreifen, die sie zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen für notwendig erachtet, insbesondere „im Kriegsfall, bei einer ernstesten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der von ihr übernommenen Verpflichtungen zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit“.
- 32 Erstens ist festzustellen, dass, wie der Rat ausgeführt hat, das Partnerschaftsabkommen einer Partei, die Maßnahmen auf der Grundlage dieser Vorschrift ergreifen möchte, nicht vorschreibt, die andere Partei im Voraus davon in Kenntnis zu setzen, sie zu konsultieren oder ihr Gründe dafür zu liefern.
- 33 Zweitens kann hinsichtlich der Situation in der Ukraine zu dem Zeitpunkt, als die angefochtenen Rechtsakte erlassen wurden, angenommen werden, dass die Handlungen der Russischen Föderation einen „Kriegsfall [oder den Fall] einer ernstesten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung“ im Sinne von Art. 99 Nr. 1 Buchst. d des Partnerschaftsabkommens darstellen. Angesichts des Interesses, das die Union und ihre Mitgliedstaaten an einer stabilen Ukraine als Nachbarland haben, konnte es als notwendig erachtet werden, restriktive Maßnahmen zu erlassen, um Druck auf die Russische Föderation auszuüben, um sie dazu zu bewegen, ihre die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergrabenden oder bedrohenden Aktivitäten zu beenden. Im Übrigen können solche Maßnahmen der in diesem Artikel ebenfalls erwähnten „Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit“ dienen.
- 34 Daher ist festzustellen, dass die betreffenden restriktiven Maßnahmen mit den Ausnahmen in Bezug auf die Sicherheit nach Art. 99 Nr. 1 Buchst. d des Partnerschaftsabkommens vereinbar sind.
- 35 Demnach ist der sechste Klagegrund zurückzuweisen.

B – Vierter Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht

- 36 Der Kläger macht geltend, die Begründung, mit der der Rat die Aufnahme seines Namens in die betreffenden Listen und den Verbleib auf ihnen rechtfertige, sei nicht hinreichend genau und konkret. Aufgrund des vagen Charakters dieser Begründung, selbst wenn sie stichhaltig sein sollte, sei es ihm nicht möglich, den gegen ihn vorgebrachten Argumenten wirksam entgegenzutreten.
- 37 Des Weiteren macht der Kläger geltend, diese Begründung könne durch die im Schreiben vom 16. März 2015 (siehe oben, Rn. 13) enthaltenen Behauptungen nicht ergänzt werden.
- 38 Der Rat tritt dem Vorbringen des Klägers entgegen.
- 39 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Pflicht zur Begründung eines beschwerenden Rechtsakts, wie sie in Art. 296 Abs. 2 AEUV und in Art. 41 Abs. 2 Buchst. c der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) vorgesehen ist, dem Zweck dient, den Betroffenen so ausreichend zu unterrichten, dass er erkennen kann, ob der Rechtsakt sachlich richtig oder eventuell mit einem Mangel behaftet ist, der seine Anfechtung vor dem Unionsrichter zulässt, und außerdem dem Unionsrichter die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Rechtsakts zu ermöglichen. Die so verstandene Begründungspflicht ist ein wesentlicher Grundsatz des Unionsrechts, von dem Ausnahmen nur aufgrund zwingender Erwägungen möglich sind. Die Begründung ist dem Betroffenen daher grundsätzlich gleichzeitig mit dem ihn beschwerenden Rechtsakt mitzuteilen; ihr Fehlen kann nicht dadurch geheilt werden, dass der Betroffene die Gründe für den Rechtsakt während des Verfahrens vor dem Unionsrichter erfährt (vgl. Urteil vom 5. November 2014, Mayaleh/Rat, T-307/12 und T-408/13, EU:T:2014:926, Rn. 85 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 40 Soweit nicht der Mitteilung bestimmter Umstände zwingende Erwägungen der Sicherheit der Union oder ihrer Mitgliedstaaten oder der Gestaltung ihrer internationalen Beziehungen entgegenstehen, hat daher der Rat die Person oder die Einrichtung, gegen die sich restriktive Maßnahmen richten, von den besonderen und konkreten Gründen in Kenntnis zu setzen, aus denen er der Auffassung ist, dass sie erlassen werden müssten. Er hat somit die sachlichen und rechtlichen Gesichtspunkte, von denen die Rechtmäßigkeit der betreffenden Maßnahmen abhängt, und die Erwägungen anzuführen, die ihn zu ihrem Erlass veranlasst haben (vgl. Urteil vom 5. November 2014, *Mayaleh/Rat*, T-307/12 und T-408/13, EU:T:2014:926, Rn. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 41 Außerdem muss die Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts und dem Kontext, in dem er erlassen worden ist, angepasst sein. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere von dem Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung ausreichend ist, nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet. Insbesondere ist ein beschwerender Rechtsakt hinreichend begründet, wenn er in einem Zusammenhang ergangen ist, der dem Betroffenen bekannt war und ihn in die Lage versetzt, die Tragweite der ihm gegenüber getroffenen Maßnahme zu verstehen (vgl. Urteil vom 5. November 2014, *Mayaleh/Rat*, T-307/12 und T-408/13, EU:T:2014:926, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 42 Im vorliegenden Fall entspricht die den Kläger betreffende Begründung in den angefochtenen Rechtsakten der oben in Rn. 3 angeführten.
- 43 Obwohl in dieser Begründung nicht ausdrücklich gesagt wird, auf welches Kriterium sich der Rat stützte, um den Namen des Klägers auf den betreffenden Listen zu belassen, geht aus ihr hinreichend klar hervor, dass der Rat das Kriterium nach Art. 1 Abs. 1 Buchst. a und Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des geänderten Beschlusses 2014/145 sowie nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der geänderten Verordnung Nr. 269/2014 anwandte, da er sich auf natürliche Personen bezieht, die Handlungen oder politische Maßnahmen aktiv unterstützen, die die territoriale Unversehrtheit, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (im Folgenden: betreffendes Kriterium).
- 44 In der betreffenden Begründung bezeichnete der Rat nach dem Hinweis darauf, dass der Kläger mit Präsidialdekret vom 9. Dezember 2013 zum Leiter von RS ernannt worden sei, diesen als eine zentrale Figur der russischen Regierungspropaganda für die Entsendung russischer Streitkräfte in die Ukraine.
- 45 Aus dieser Begründung lässt sich ableiten, dass der Grund für die Aufnahme des Namens des Klägers in die betreffenden Listen und den Verbleib auf ihnen darin lag, dass der Rat aufgrund der Leitungsfunktion des Klägers bei RS und seiner Erklärungen als Journalist zu der Ansicht gelangt war, dass dieser für die militärischen Aktionen der Russischen Föderation in der Ukraine Propaganda gemacht habe und daher zu den Personen gehöre, die Handlungen oder politische Maßnahmen aktiv unterstützten, die die territoriale Unversehrtheit, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen.
- 46 Aus der Stellungnahme, die der Kläger dem Rat mit Schreiben vom 25. Februar 2015 übermittelte, geht im Übrigen hervor, dass er verstanden hatte, dass er von den betreffenden restriktiven Maßnahmen gerade wegen seiner beruflichen Rolle und seines beruflichen Verhaltens betroffen war.

- 47 Was die Angaben des Rates im Schreiben vom 16. März 2015 betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass, wie der Rat zu Recht anmerkt, dieses Schreiben, das ergänzende Begründungen enthält und im Rahmen eines Austauschs von Dokumenten zwischen dem Rat und dem Kläger erging, bei der Prüfung dieser Rechtsakte berücksichtigt werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. September 2013, Bank Melli Iran/Rat, T-35/10 und T-7/11, EU:T:2013:397, Rn. 88).
- 48 Obwohl es vorzuziehen gewesen wäre, wenn die ergänzenden Begründungen unmittelbar in den angefochtenen Rechtsakten und nicht nur im Schreiben vom 16. März 2015 enthalten gewesen wären, ist daher die Begründung der angefochtenen Rechtsakte auch im Licht der Angaben zu beurteilen, die der Rat in diesem Schreiben in Beantwortung des Schreibens des Klägers vom 25. Februar 2015 machte und wonach RS die Vorfälle in der Ukraine in einem für die russische Regierung günstigen Licht dargestellt und dadurch deren Politik betreffend die Lage in der Ukraine unterstützt habe.
- 49 Jedenfalls bezieht sich das Schreiben vom 16. März 2015, wie der Rat zu Recht ausführt, hauptsächlich auf die Begründung der angefochtenen Rechtsakte. Zwar geht es beim Gegenstand der Propaganda, die dem Kläger und RS vorgeworfen wird, allgemein um die russische Ukrainepolitik, aber diese Frage ist mit derjenigen der Entsendung russischer Streitkräfte in dieses Land eng verbunden. Zudem hatte der Kläger bereits vor Erhalt dieses Schreibens verstanden, dass die betreffende Propaganda nicht auf die Entsendung von russischen Streitkräften beschränkt war, da er im Schreiben vom 25. Februar 2015 allgemeiner auf seinen fehlenden Einfluss auf die „Lage in der Ukraine“ und auf das Fehlen jeglichen Kausalzusammenhangs zwischen „jedweder russischen Handlung in der Ukraine“ und seiner Rolle als Agenturdirektor und Journalist Bezug genommen hatte.
- 50 Nach alledem ist der Schluss zu ziehen, dass zum einen die Begründung des Rates in den angefochtenen Rechtsakten dem Kläger zu verstehen erlaubte, aus welchen Gründen sein Name auf den betreffenden Listen belassen worden war, zumal auch die im Schreiben vom 16. März 2015 enthaltenen Angaben berücksichtigt werden können, und dass zum anderen das Gericht in der Lage ist, seine Kontrolle der Stichhaltigkeit dieser Begründung auszuüben.
- 51 Somit ist festzustellen, dass der Rat seiner Begründungspflicht nach Art. 296 AEUV nachgekommen ist.
- 52 Die Frage, ob diese Begründung stichhaltig ist, ist nicht im Rahmen dieses, sondern im Rahmen des ersten und des zweiten Klagegrundes zu behandeln. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Begründungspflicht um ein wesentliches Formerfordernis handelt, das von der Stichhaltigkeit der Gründe zu unterscheiden ist, die zur materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Rechtsakts gehört. Die Begründung eines Rechtsakts soll nämlich förmlich die Gründe zum Ausdruck bringen, auf denen dieser Rechtsakt beruht. Weisen die Gründe Fehler auf, so beeinträchtigen diese die materielle Rechtmäßigkeit des Rechtsakts, nicht aber dessen Begründung, die, obwohl sie fehlerhafte Gründe enthält, zureichend sein kann (vgl. Urteil vom 5. November 2014, Mayaleh/Rat, T-307/12 und T-408/13, EU:T:2014:926, Rn. 96 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 53 Der vierte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

C – Erster und zweiter Klagegrund: offensichtlicher Beurteilungsfehler bezüglich der Anwendung des betreffenden Kriteriums auf die Situation des Klägers und Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung

- 54 Nach einem Hinweis auf allgemeine Grundsätze, vor allem betreffend die Tragweite der gerichtlichen Kontrolle, macht der Kläger geltend, der Rat habe es versäumt, mit Beweisen, die eine gesicherte tatsächliche Grundlage darstellten, darzutun, dass sein Fall das betreffende Kriterium erfülle, das nicht auf jede Art von Unterstützung von Handlungen oder politischen Maßnahmen anwendbar sei, die die territoriale Unversehrtheit, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine oder die Stabilität

oder die Sicherheit der Ukraine untergraben oder bedrohten. Dieses Kriterium müsse dem Grundsatz der Rechtssicherheit Genüge tun und im Einklang mit den Vorschriften über das Recht auf freie Meinungsäußerung nach Art. 11 der Charta und Art. 10 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) ausgelegt werden.

- 55 Im Einzelnen führt der Kläger erstens aus, die Beschränkungen dieses Rechts müssten unter Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit gesetzlich vorgesehen sein, ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel verfolgen und für die Erreichung dieses Ziels notwendig und verhältnismäßig sein, ohne die Substanz dieser Freiheit zu beeinträchtigen und die Tätigkeit der Journalisten erheblich zu behindern. Die Begriffe der nationalen Sicherheit und der Hassrede seien ebenfalls eng auszulegen.
- 56 Zweitens macht der Kläger geltend, der Rat habe keine zuverlässigen Beweise dafür vorgelegt, dass er für die Politik der russischen Regierung in der Ukraine Propaganda gemacht habe.
- 57 Der Rat weist darauf hin, dass das betreffende Kriterium auf natürliche Personen abziele, die Handlungen oder politische Maßnahmen aktiv unterstützten, die die territoriale Unversehrtheit, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine oder deren Stabilität oder Sicherheit untergraben oder bedrohten, was auf den Kläger zutrefte. Es sei daher nicht notwendig, nachzuweisen, dass diese Personen selbst für solche Handlungen oder politische Maßnahmen verantwortlich seien, sondern es genüge, dass sie hierzu eine qualitativ oder quantitativ wichtige Unterstützung leisteten, was mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit vereinbar sei.
- 58 Nach Ansicht des Rates verstößt im Einzelnen erstens die Benennung des Klägers auf der Grundlage dieses Kriteriums nicht gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung, da sie gesetzlich vorgesehen sei, dem durch Art. 21 Abs. 2 Buchst. c EUV gedeckten Ziel entspreche, Druck auf die russische Regierung auszuüben, um ihre die Ukraine bedrohenden Tätigkeiten einzustellen, und den Kläger nicht daran hindere, weiterhin seine journalistische Tätigkeit auszuüben und seine Meinung zu vertreten. Die Einschränkungen des Rechts des Klägers seien daher mit Art. 52 Abs. 1 der Charta und mit Art. 10 Abs. 2 EMRK vereinbar.
- 59 Zweitens meint der Rat, seine Schlussfolgerung, dass der Kläger eine zentrale Figur sei, die die Politik der russischen Regierung in der Ukraine aktiv unterstütze, beruhe auf mehreren zuverlässigen Beweisen.
- 60 Die Prüfung dieser Argumente ist zu beginnen mit einem Hinweis auf die Grundsätze, nach denen das Gericht seine Kontrolle ausübt, und auf die Notwendigkeit, das betreffende Kriterium im Licht des Primärrechts, insbesondere der darin festgeschriebenen Meinungsfreiheit, auszulegen.

1. Zum Umfang der gerichtlichen Kontrolle

- 61 Was die allgemeinen Regeln über die Einzelheiten der restriktiven Maßnahmen betrifft, verfügt der Rat nach der Rechtsprechung bei der Beurteilung der Umstände, die bei der Verhängung von wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen auf der Grundlage von Art. 215 AEUV in Übereinstimmung mit einem gemäß Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags, insbesondere Art. 29 EUV, erlassenen Beschluss zu berücksichtigen sind, über ein weites Ermessen. Da der Unionsrichter seine Beurteilung der Beweise, Tatsachen und Umstände, die dem Erlass solcher Maßnahmen zugrunde liegen, nicht an die Stelle der Beurteilung des Rates setzen darf, muss sich die Kontrolle durch den Unionsrichter auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensvorschriften und die Begründungspflicht beachtet worden sind, der Sachverhalt richtig ermittelt wurde und weder ein offensichtlicher Fehler in der Beurteilung der Tatsachen noch Ermessensmissbrauch vorliegt. Diese eingeschränkte Kontrolle gilt

insbesondere für die Beurteilung der Zweckmäßigkeitserwägungen, auf denen solche Maßnahmen beruhen (vgl. Urteil vom 5. November 2014, *Mayaleh/Rat*, T-307/12 und T-408/13, EU:T:2014:926, Rn. 127 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 62 Auch wenn der Rat in Bezug auf die allgemeinen Kriterien, die zum Erlass restriktiver Maßnahmen anzuwenden sind, über ein weites Ermessen verfügt, erfordert doch die durch Art. 47 der Charta garantierte Wirksamkeit der gerichtlichen Kontrolle, dass der Unionsrichter, wenn er die Rechtmäßigkeit der Begründung prüft, die der Entscheidung zugrunde liegt, den Namen einer bestimmten Person in die Liste der restriktiven Maßnahmen unterliegenden Personen aufzunehmen oder auf ihr zu belassen, sich vergewissert, dass diese Entscheidung, die eine individuelle Betroffenheit dieser Person begründet, auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht. Dies setzt eine Überprüfung der Tatsachen voraus, die in der Begründung dieser Entscheidung 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 die betreffende Entscheidung zu stützen – hinreichend genau und konkret belegt sind (Urteile vom 21. April 2015, *Anbouba/Rat*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, Rn. 41 und 45, und vom 26. Oktober 2015, *Portnov/Rat*, T-290/14, EU:T:2015:806, Rn. 38).
- 63 Im Streitfall ist es Sache der zuständigen Unionsbehörde, die Stichhaltigkeit der gegen die betroffene Person angeführten Begründung nachzuweisen, und nicht Sache der betroffenen Person, den Negativbeweis der fehlenden Stichhaltigkeit dieser Begründung zu erbringen (Urteile 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 vom 5. November 2014, *Mayaleh/Rat*, T-307/12 und T-408/13, EU:T:2014:926, Rn. 128).

2. Zur Auslegung des betreffenden Kriteriums im Licht des Primärrechts, insbesondere der Meinungsfreiheit

- 64 Es ist darauf hinzuweisen, dass der Rat zwar über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügt, was die Definition der Kriterien betrifft, nach denen Personen oder Organisationen von restriktiven Maßnahmen erfasst werden können; diese Kriterien sind jedoch nur insoweit als mit der Rechtsordnung der Union vereinbar anzusehen, als sie so ausgelegt werden können, dass sie mit den Erfordernissen der von ihnen zu beachtenden höherrangigen Normen im Einklang stehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. September 2016, *Yanukovych/Rat*, T-346/14, Rechtsmittel anhängig, EU:T:2016:497, Rn. 100).
- 65 Daher ist eine Auslegung dieser allgemeinen Kriterien im Einklang mit den Erfordernissen des Primärrechts notwendig.
- 66 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung Teil des Primärrechts ist. Art. 11 der Charta, der nach Art. 6 Abs. 1 EUV der gleiche rechtliche Rang wie den Verträgen zukommt, bestimmt:

„(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

(2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“

67 Dieses Recht besteht nicht uneingeschränkt. Vielmehr bestimmt Art. 52 Abs. 1 der Charta:

„Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“

68 Ähnliche Vorschriften finden sich in der EMRK, auf die in Art. 6 Abs. 3 EUV Bezug genommen wird. Art. 10 EMRK sieht vor:

„(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. ...

(2) Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind.“

69 Nach der Rechtsprechung gilt das Recht auf freie Meinungsäußerung nicht uneingeschränkt. Es kann daher unter den in Art. 52 Abs. 1 der Charta genannten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Ein Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung und der Medien muss daher, um mit dem Unionsrecht vereinbar zu sein, drei Voraussetzungen erfüllen. Erstens muss die betreffende Einschränkung „gesetzlich vorgesehen sein“. Anders ausgedrückt muss das Unionsorgan, das Maßnahmen erlässt, die die Meinungsfreiheit einer Person beschränken können, dafür eine rechtliche Grundlage haben. Zweitens muss die betreffende Einschränkung ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel, das als solches von der Union anerkannt wird, verfolgen. Drittens darf die betreffende Einschränkung nicht unverhältnismäßig sein (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Dezember 2015, Sarafráz/Rat, T-273/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:939, Rn. 177 bis 182 und 184).

70 Diese Voraussetzungen entsprechen im Wesentlichen jenen, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) in seiner Rechtsprechung entwickelt hat, wonach ein Eingriff in das Recht auf freie Meinungsäußerung im Licht von Art. 10 Abs. 2 EMRK „gesetzlich vorgesehen“ sein, eines oder mehrere der in dieser Vorschrift aufgezählten legitimen Ziele verfolgen und für das Erreichen dieses oder dieser Ziele „in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich“ sein muss (EGMR, 15. Oktober 2015, Perinçek/Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, Rn. 124). Daraus folgt, dass das betreffende Kriterium dahin auszulegen ist, dass der Rat restriktive Maßnahmen erlassen konnte, die geeignet waren, die Meinungsfreiheit des Klägers einzuschränken, sofern diese Beschränkungen den oben angeführten Voraussetzungen entsprechen, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit diese Freiheit rechtmäßig eingeschränkt werden kann.

71 Es ist daher zu prüfen, ob die den Kläger betreffenden restriktiven Maßnahmen gesetzlich vorgesehen sind, ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel verfolgen und nicht unverhältnismäßig sind.

a) Zur Voraussetzung, dass jede Einschränkung der Meinungsfreiheit „gesetzlich vorgesehen“ sein muss

- 72 Was die Frage betrifft, ob die betreffenden restriktiven Maßnahmen gesetzlich vorgesehen waren, ist darauf hinzuweisen, dass diese in Rechtsakten festgelegt sind, die u. a. allgemeine Geltung haben und für die erstens eine eindeutige Rechtsgrundlage im Unionsrecht, nämlich Art. 29 EUV und Art. 215 AEUV, besteht und die zweitens im Hinblick auf ihre Tragweite und die Gründe, die ihre Anwendung gegenüber dem Kläger rechtfertigen, hinreichend begründet sind (siehe oben, Rn. 42 bis 51) (vgl. entsprechend Urteil vom 5. November 2014, *Mayaleh/Rat*, T-307/12 und T-408/13, EU:T:2014:926, Rn. 176 und die dort angeführte Rechtsprechung). Es muss jedoch festgestellt werden, ob der Kläger vernünftigerweise erwarten konnte, dass das betreffende Kriterium, das auf den Begriff „aktive Unterstützung“ abstellt, in seiner Situation angewandt werden konnte, die grundsätzlich von der Meinungsfreiheit geschützt war.
- 73 In diesem Zusammenhang trifft es zwar zu, dass die angefochtenen Rechtsakte keine genaue Definition des Begriffs „aktive Unterstützung“ enthalten, allerdings kann dieser Begriff nur in dem Sinne verstanden werden, dass damit Personen gemeint sind, die, ohne selbst für die die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung verantwortlich zu sein und ohne sie selbst durchzuführen, diese politischen Maßnahmen und Handlungen unterstützen.
- 74 Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das betreffende Kriterium nicht jede Form von Unterstützung der russischen Regierung erfasst, sondern diejenigen, die aufgrund ihrer quantitativen oder qualitativen Bedeutung zur Fortführung der die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen dieser Regierung beitragen. Ausgelegt unter der Kontrolle des Unionsrichters im Hinblick auf den Zweck, Druck auf die russische Regierung auszuüben, um sie zu zwingen, diese Handlungen und politischen Maßnahmen einzustellen, wird mit dem betreffenden Kriterium daher auf objektive Weise ein eng begrenzter Kreis von Personen und Einrichtungen festgelegt, gegen die Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern erlassen werden können (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil vom 16. Juli 2014, *National Iranian Oil Company/Rat*, T-578/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:678, Rn. 119).
- 75 Bei der Auslegung dieses Kriteriums ist die Rechtsprechung des EGMR zu berücksichtigen, der anerkennt, dass es unmöglich ist, bei der Ausarbeitung von Gesetzen, vor allem auf Gebieten, auf denen sich die Lage je nach den in der Gesellschaft vorherrschenden Meinungen ändert, absolute Genauigkeit zu erreichen, und der zugesteht, dass es die Notwendigkeit, Rigidität zu vermeiden und sich geänderten Situationen anzupassen, mit sich bringt, dass sich viele Gesetze mehr oder weniger vager Formulierungen bedienen, deren Auslegung und Anwendung von der Praxis abhängen. Die Voraussetzung, dass das Gesetz Verstöße klar definieren muss, ist erfüllt, wenn der Rechtsunterworfenen aufgrund des Wortlauts der betreffenden Vorschrift – nötigenfalls anhand ihrer Auslegung durch die Gerichte – erkennen kann, welche Handlungen und Unterlassungen seine Verantwortlichkeit begründen (vgl. in diesem Sinne EGMR, 15. Oktober 2015, *Perinçek/Schweiz*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, Rn. 133 und 134).
- 76 Angesichts der wichtigen Rolle, die die Medien, vor allem die audiovisuellen Medien, in der modernen Gesellschaft spielen (vgl. in diesem Sinne EGMR, 17. September 2009, *Manole u. a./Moldau*, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, Rn. 97, und 16. Juni 2016, *Delfi/Estland*, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, Rn. 134), war aber vorhersehbar, dass eine groß angelegte Medienkampagne zur Unterstützung der die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung, insbesondere in sehr beliebten Sendungen, durch eine Person, die mit Dekret von Präsident Putin zum Leiter von RS, einer Nachrichtenagentur, die der Kläger selbst als „Einheitsunternehmen“ des russischen Staates bezeichnet, ernannt worden war, von dem

Kriterium erfasst sein kann, das auf dem Begriff der „aktiven Unterstützung“ beruht, sofern die sich daraus ergebenden Beschränkungen der Meinungsfreiheit die sonstigen Voraussetzungen dafür erfüllen, dass diese Freiheit rechtmäßig eingeschränkt werden kann.

- 77 Zudem lässt entgegen dem Vorbringen des Klägers das Urteil vom 23. September 2014, Mikhalchanka/Rat (T-196/11 und T-542/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:801), nicht den Schluss zu, dass der Begriff „aktive Unterstützung“ nur dann auf die Arbeit eines Journalisten anwendbar ist, wenn seine Äußerungen eine konkrete Auswirkung haben. Wie der Rat zu Recht feststellt, hat das Gericht in diesem Urteil keine Entscheidung über die Meinungsfreiheit getroffen, sondern befunden, dass der Rat nicht nachgewiesen hatte, dass der Fall des Klägers in der mit diesem Urteil entschiedenen Rechtssache unter die Benennungskriterien fiel, die in den betreffenden Rechtsakten vorgesehen waren. Diese Kriterien zielten insbesondere auf die Personen, die für die Verletzung internationaler Wahlstandards bei den Präsidentschaftswahlen vom 19. Dezember 2010 in Belarus verantwortlich waren, und jene, die für schwere Verletzungen von Menschenrechten oder Repressionen gegen die Zivilgesellschaft und die demokratische Opposition in diesem Land verantwortlich waren. Unter diesen Umständen hat das Gericht entschieden, dass der Rat keine Beweise vorgelegt hatte, mit denen der Einfluss, die konkrete Auswirkung und vor allem die mögliche Verantwortlichkeit des Klägers und gegebenenfalls des von ihm moderierten Fernsehprogramms für die Verletzung internationaler Wahlstandards und Repressionen gegen die Zivilgesellschaft und die demokratische Opposition dargetan werden konnte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. September 2014, Mikhalchanka/Rat T-196/11 und T-542/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:801, Rn. 7, 8, 15, 134 und 135).
- 78 Im vorliegenden Fall ist das vom Rat auf den Kläger angewandte Kriterium „aktive Unterstützung“ weiter als die auf der Verantwortlichkeit beruhenden Kriterien, um die es in der Rechtssache ging, in der das Urteil vom 23. September 2014, Mikhalchanka/Rat (T-196/11 und T-542/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:801), ergangen ist. Daher kann sich der Kläger zur Unterstützung seiner These, dass der Rat die konkreten Auswirkungen seiner Erklärungen hätte nachweisen müssen, nicht auf dieses Urteil berufen.
- 79 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Voraussetzung, dass die Einschränkungen der Meinungsfreiheit gesetzlich vorgesehen sein müssen, im vorliegenden Fall erfüllt ist.

b) Zur Verfolgung eines dem Gemeinwohl dienenden Ziels

- 80 Was die Voraussetzung der Verfolgung eines dem Gemeinwohl dienenden Ziels betrifft, das als solches von der Union anerkannt wird, ist darauf hinzuweisen, dass der Rat durch die vor allem in Anwendung des betreffenden Kriteriums erlassenen restriktiven Maßnahmen auf die russischen Behörden Druck ausüben möchte, damit diese ihre die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen beenden, was einem der Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) entspricht.
- 81 Der Erlass restriktiver Maßnahmen insbesondere gegen Personen, welche die die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung aktiv unterstützen, entspricht dem in Art. 21 Abs. 2 Buchst. c EUV genannten Ziel, nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken.
- 82 In diesem Zusammenhang ist mit dem Rat darauf hinzuweisen, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27. März 2014 die Resolution 68/262 („Territoriale Unversehrtheit der Ukraine“) verabschiedet hat, mit der sie daran erinnert hat, dass alle Staaten nach Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet sind, in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete Androhung

oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen und ihre internationalen Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen. Sie hat die fortwährenden Anstrengungen insbesondere internationaler und regionaler Organisationen begrüßt, die Deeskalation der Situation in Bezug auf die Ukraine zu unterstützen. Im verfügenden Teil dieser Resolution hat die Generalversammlung insbesondere ihr Bekenntnis zur Souveränität, politischen Unabhängigkeit, Einheit und territorialen Unversehrtheit der Ukraine innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen bekräftigt und alle Parteien aufgefordert, sofort auf die friedliche Beilegung der Situation in Bezug auf die Ukraine hinzuwirken, Zurückhaltung zu üben, alle einseitigen Handlungen und hetzerische Rhetorik, die die Spannungen verschärfen könnten, zu unterlassen und sich bei den internationalen Vermittlungsbemühungen voll zu engagieren.

- 83 Daher ist der Schluss zu ziehen, dass die Voraussetzung der Verfolgung eines dem Gemeinwohl dienenden Ziels im vorliegenden Fall erfüllt ist.

c) Zur Verhältnismäßigkeit der gegen den Kläger verhängten restriktiven Maßnahmen

- 84 Die Voraussetzung, dass die Einschränkungen der Meinungsfreiheit durch die betreffenden restriktiven Maßnahmen nicht unverhältnismäßig sein dürfen, besteht aus zwei Komponenten: Zum einen müssen diese Einschränkungen in Bezug auf das verfolgte Ziel erforderlich und angemessen sein, und zum anderen darf die Substanz dieser Freiheit nicht beeinträchtigt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Dezember 2015, Sarafraz/Rat, T-273/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:939, Rn. 184 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Zur Erforderlichkeit und Angemessenheit der Beschränkungen

- 85 Was als Erstes die Erforderlichkeit der betreffenden Beschränkungen angeht, ist festzustellen, dass alternative und weniger belastende restriktive Maßnahmen, z. B. ein System vorheriger Erlaubnis oder eine Verpflichtung, die Verwendung der gezahlten Beträge nachträglich zu belegen, es – namentlich in Anbetracht der Möglichkeit einer Umgehung der auferlegten Beschränkungen – nicht ermöglichen, die angestrebten Ziele, nämlich die Ausübung von Druck auf die für die Situation in der Ukraine verantwortlichen russischen Entscheidungsträger, ebenso wirksam zu erreichen (vgl. entsprechend Urteil vom 12. März 2014, Al Assad/Rat, T-202/12, EU:T:2014:113, Rn. 117 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 86 Was als Zweites die Angemessenheit der betreffenden Beschränkungen betrifft, ist auf die Rechtsprechung zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und zu den Beschränkungen der Meinungsfreiheit hinzuweisen und zu prüfen, wie diese auf die besondere Situation des Klägers, wie sie sich aus den Beweisen in der Akte des Rates ergibt, angewandt werden können.
- 87 Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als allgemeinem Grundsatz des Unionsrechts dürfen die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (vgl. Urteil vom 4. Dezember 2015, Sarafraz/Rat, T-273/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:939, Rn. 185 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 88 Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung zur gerichtlichen Kontrolle der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, 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 (vgl. Urteil vom 28. November 2013, Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, Rn. 120 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 89 Bezüglich der Beschränkungen der Meinungsfreiheit lassen sich der Rechtsprechung des EGMR mehrere Grundsätze entnehmen.
- 90 Erstens hat dieser festgestellt, dass die Meinungsfreiheit eine wesentliche Grundlage einer demokratischen Gesellschaft und eine wichtige Voraussetzung für ihren Fortschritt und die Entfaltung des Einzelnen ist und dass sie grundsätzlich nicht nur die „Informationen“ oder „Ideen“ schützt, die wohlwollend aufgenommen oder als harmlos oder neutral eingestuft werden, sondern auch solche, die verletzen, schockieren oder beunruhigen, um den Pluralismus, die Toleranz und den Geist der Offenheit sicherzustellen, ohne die es keine demokratische Gesellschaft gibt. Diese Freiheit unterliegt zwar Ausnahmen, diese sind jedoch eng auszulegen und die Erforderlichkeit, sie zu beschränken, muss überzeugend dargelegt werden (EGMR, 15. Oktober 2015, Perinçek/Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, Rn. 196, Ziff. i).
- 91 Zweitens hat der EGMR befunden, dass Art. 10 Abs. 2 EMRK kaum Raum für Beschränkungen der Meinungsfreiheit auf dem Gebiet des politischen Diskurses oder von Fragen von allgemeinem Interesse lässt. Grundsätzlich erfordern Äußerungen zu solchen Fragen von allgemeinem Interesse einen starken Schutz, im Gegensatz zu solchen, die Gewalt, Hass, Fremdenfeindlichkeit oder sonstige Formen der Intoleranz rechtfertigen, die normalerweise nicht geschützt sind. Es liegt in der Natur des politischen Diskurses, dass er kontrovers und oft heftig geführt wird, gleichwohl liegt er im öffentlichen Interesse, außer wenn Grenzen überschritten werden und zu Gewalt, Hass oder Intoleranz aufgerufen wird (EGMR, 15. Oktober 2015, Perinçek/Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, Rn. 197, 230 und 231).
- 92 Drittens hat der EGMR zur „Erforderlichkeit“ einer Beschränkung der Meinungsfreiheit festgestellt, dass diese ein zwingendes gesellschaftliches Bedürfnis voraussetzt und dass ein Eingriff im Licht der gesamten Rechtssache geprüft werden muss, um festzustellen, ob er in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck steht und ob die von den Behörden zur Rechtfertigung angeführten Gründe stichhaltig und ausreichend erscheinen (EGMR, 15. Oktober 2015, Perinçek/Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, Rn. 196, Ziff. ii und iii).
- 93 Diese Grundsätze sind zwar wichtige Gesichtspunkte, die im vorliegenden Fall berücksichtigt werden müssen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sie nur insofern anwendbar sind, als sie im Kontext der vorliegenden Rechtssache relevant sind, die besondere Merkmale aufweist, die sie von jenen unterscheiden, im Rahmen derer der EGMR seine Rechtsprechung entwickelt hat.
- 94 Es ist zu betonen, dass die sich aus der Rechtsprechung des EGMR ergebenden Grundsätze in Bezug auf Situationen aufgestellt worden sind, in denen ein der EMRK beigetretener Staat gegen eine in ihm ansässige Person, deren Äußerungen oder Handlungen dieser Staat für inakzeptabel erachtete, repressive Maßnahmen, oft strafrechtlicher Natur, ergriffen hatte und in denen diese Person sich zu ihrer Verteidigung gegenüber diesem Staat auf die Meinungsfreiheit berief.
- 95 Demgegenüber ist der Kläger im vorliegenden Fall ein in Russland ansässiger russischer Staatsbürger, der mit Dekret von Präsident Putin zum Leiter von RS, einem „Einheitsunternehmen“ des russischen Staates, ernannt worden ist.
- 96 In Ausübung seiner Funktionen als Journalist, die nicht von jenen als Leiter von RS getrennt werden können, äußerte sich der Kläger wiederholt zu der Lage, die die russische Regierung in der Ukraine geschaffen hatte, und stellte die Ereignisse betreffend diese Lage nach Ansicht des Rates in einem für die russische Regierung günstigen Licht dar.

- 97 In diesem Kontext beruft sich der Kläger auf das Recht auf freie Meinungsäußerung. Es geht daher nicht darum, dass er sich auf dieses Recht zu seiner Verteidigung gegenüber dem russischen Staat beruft, sondern um sich gegen restriktive Maßnahmen – mit Sicherheitscharakter und nicht strafrechtlicher Natur – zu schützen, die der Rat als Reaktion auf die die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung erlassen hat. Es ist allgemein bekannt, dass diesen Handlungen und politischen Maßnahmen in Russland in den Medien sehr viel Raum gegeben wird und dass sie dem russischen Volk gegenüber in der Propaganda sehr oft als völlig gerechtfertigt dargestellt werden.
- 98 Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass das öffentliche russische Kollegium für Pressebeschwerden (im Folgenden: russisches Kollegium) infolge einer Beschwerde betreffend die vom Kläger moderierte Sendung „Vesti Nedeli“ (Neuigkeiten der Woche) am 13. Februar 2014 in Bezug auf diesen eine Resolution verabschiedete. Bei dieser Gelegenheit stellte das russische Kollegium fest, die Äußerungen des Klägers in der am 8. Dezember 2013 ausgestrahlten Sendung Vesti Nedeli seien Propaganda, die die Ereignisse vom 30. November und vom 1. Dezember 2013 auf dem Unabhängigkeitsplatz in Kiew (Ukraine) parteiisch und entgegen den für Journalisten geltenden Grundsätzen der gesellschaftlichen Verantwortung, Unschädlichkeit, Wahrheit, Unparteilichkeit und Gerechtigkeit dargestellt habe, um die öffentliche Meinung in Russland mit Techniken der Desinformation zu beeinflussen.
- 99 Der Kläger bestreitet nicht, die Äußerungen gemacht zu haben, auf die sich das russische Kollegium in seiner Resolution bezieht, macht aber geltend, Propaganda sei durch die Meinungsfreiheit geschützt.
- 100 Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Tatsache, dass der Kläger Propaganda für die die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung betrieb, auch aus der Entscheidung des Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome (Nationaler Rat für elektronische Medien von Lettland) vom 3. April 2014 (im Folgenden: lettische Entscheidung) und aus der Entscheidung der Lietuvos radijo ir televizijos komisija (Litauische Rundfunk- und Fernsehkommission) vom 2. April 2014, die am 7. April 2014 vom Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionales Verwaltungsgericht Vilnius, Litauen) bestätigt wurde (im Folgenden: litauische Entscheidung), hervorgeht, in denen es vor allem um die Aussetzung der Ausstrahlung von „Vesti Nedeli“-Sendungen, an denen der Kläger mitwirkte, in ihren jeweiligen Ländern geht.
- 101 Nach Ansicht des Klägers sind die lettische und die litauische Entscheidung einseitige Stellungnahmen, zu denen weder er noch RS sich hätten äußern können, weshalb der Rat sich darauf nicht stützen könne.
- 102 Was diese Entscheidungen betrifft, ist als Erstes anzumerken, dass der Rat in seiner schriftlichen Antwort auf eine Frage des Gerichts angegeben hat, diese seien am 1. Februar 2016 formell zur Verwaltungsakte genommen worden.
- 103 Somit ist zwar klar, dass diese Entscheidungen Teil der Beweise sind, auf die sich die Rechtsakte vom März 2016 stützen, doch gilt dies nicht für die Rechtsakte vom März 2015 und vom September 2015.
- 104 In diesem Zusammenhang kann dem Vorbringen des Rates nicht gefolgt werden, er habe den Inhalt der lettischen und der litauischen Entscheidung bereits bei Erlass der Rechtsakte vom März 2015 gekannt, da diese Entscheidungen einschließlich ihrer englischen Fassungen im April und im Oktober 2014 veröffentlicht worden seien. Es kann nicht vermutet werden, dass der Rat jedes den Kläger betreffende Dokument allein deshalb kannte, weil dieses Dokument öffentlich war.
- 105 Zum Inhalt dieser Entscheidungen ist erstens darauf hinzuweisen, dass der Nationale Rat für elektronische Medien von Lettland auf der Grundlage eines Berichts der lettischen Polizei, die insbesondere die unter Mitwirkung des Klägers erstellten „Vesti Nedeli“-Sendungen vom 2. und vom 16. März 2014 geprüft hatte, der Ansicht war, diese Sendungen seien Kriegspropaganda, die die

militärische Intervention Russlands in der Ukraine rechtfertige und die Verteidiger der ukrainischen Demokratie mit Nazis gleichstelle, indem die Botschaft verbreitet werde, dass diese Verteidiger, wenn sie an der Macht wären, die von den Nazis verübten Verbrechen wiederholen würden.

- 106 Zweitens bestätigte das Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionales Verwaltungsgericht Vilnius) die Schlussfolgerung der Litauischen Rundfunk- und Fernsehkommission, wonach die von ihr geprüfte „Vesti Nedeli“-Sendung vom 2. März 2014 den Hass zwischen Russen und Ukrainern schüre und die russische Militärintervention in der Ukraine sowie die Annexion eines Teils des ukrainischen Territoriums durch Russland rechtfertige.
- 107 Solche Feststellungen von Behörden zweier Mitgliedstaaten, die die betreffenden Sendungen prüften, sind stichhaltige Beweise für die Tatsache, dass der Kläger für die die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung Propaganda betrieb.
- 108 Dies trifft umso mehr zu, als der Kläger vor dem Gericht die in der lettischen und in der litauischen Entscheidung enthaltenen Feststellungen nicht in Frage gestellt, sondern sich darauf beschränkt hat, formale Einwände zu erheben (siehe oben, Rn. 101).
- 109 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die vom Kläger geltend gemachten Umstände keinen Einfluss auf seine Möglichkeit hatten, im Verfahren vor dem Gericht Argumente vorzubringen und Beweise vorzulegen, die die Begründetheit der in diesen Entscheidungen enthaltenen Feststellungen in Frage stellen.
- 110 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass weder der Kläger noch RS die lettische und die litauische Entscheidung vor den zuständigen nationalen Gerichten angefochten haben, wobei zumindest hinsichtlich der lettischen Entscheidung aus der Akte hervorgeht, dass gegen sie ein Rechtsbehelf gegeben war.
- 111 Unter diesen Umständen ist der Schluss zu ziehen, dass der Rat, gestützt auf die Resolution des russischen Kollegiums und hinsichtlich der Rechtsakte vom März 2016 auch auf die lettische und die litauische Entscheidung, feststellen konnte, der Kläger habe Propaganda betrieben.
- 112 Der Erlass restriktiver Maßnahmen gegen den Kläger durch den Rat wegen seiner Propaganda für die die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung kann nicht als unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts des Klägers auf freie Meinungsäußerung angesehen werden.
- 113 Andernfalls wäre es nämlich für den Rat unmöglich, sein politisches Ziel zu verfolgen, dadurch Druck auf die russische Regierung auszuüben, dass restriktive Maßnahmen nicht nur gegen Personen erlassen werden, die für die Handlungen und politischen Maßnahmen dieser Regierung im Zusammenhang mit der Ukraine verantwortlich sind, oder gegen Personen, die solche Handlungen oder politischen Maßnahmen durchführen, sondern auch gegen Personen, die Letztere aktiv unterstützen.
- 114 Nach der oben in Rn. 74 angeführten Rechtsprechung erfasst der Begriff der aktiven Unterstützung jene Formen der Unterstützung, die aufgrund ihrer quantitativen oder qualitativen Bedeutung zur Fortführung der die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung beitragen.
- 115 Dieser Begriff beschränkt sich nicht auf eine materielle Unterstützung, sondern umfasst auch die Unterstützung, die der Leiter von RS, eines „Einheitsunternehmens“ des russischen Staates, der vom Präsidenten dieses Staates ernannt worden war und der letztlich für die Handlungen und politischen Maßnahmen verantwortlich ist, die der Rat verurteilt und auf die er mit dem Erlass der betreffenden restriktiven Maßnahmen reagieren möchte, leisten kann.

- 116 In dieser Hinsicht trifft es zwar zu, dass bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von restriktiven Maßnahmen betreffend den Kläger zu prüfen ist, ob diese die russischen Journalisten davon abhalten, sich frei zu politischen Fragen von allgemeinem Interesse, wie den die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung, zu äußern. Das wäre eine schädliche Auswirkung auf die Gesellschaft insgesamt (vgl. in diesem Sinne EGMR, 17. Dezember 2004, Cumpănă und Mazăre/Rumänien, CE:ECHR:2004:1217JUD003334896, Rn. 114).
- 117 Allerdings ist dies hier nicht der Fall, da die Lage des Klägers das besondere, ja einmalige Merkmal aufweist, dass er Propaganda zur Unterstützung der die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung betreibt, indem er sich der Mittel und des Einflusses bedient, die er als Leiter von RS besitzt, wobei er diese Position aufgrund eines Dekrets von Präsident Putin selbst erlangt hat.
- 118 Die anderen Journalisten, die – auch durch verletzende, schockierende oder beunruhigende Äußerungen (siehe oben, Rn. 90) – zu Fragen Stellung nehmen möchten, die Gegenstand des politischen Diskurses und von allgemeinem Interesse sind (siehe oben, Rn. 91), wie die die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung, befinden sich nicht in einer Lage, die mit der des Klägers vergleichbar ist, denn dieser allein hat aufgrund einer wohlüberlegten Entscheidung von Präsident Putin die Position des Leiters von RS inne.
- 119 Im Übrigen steht der Name keines anderen Journalisten auf den betreffenden Listen, und nur die Begründung betreffend ein Mitglied der Behörden der sogenannten „Volksrepublik Donezk“ bezieht sich auf Propagandatätigkeiten.
- 120 Die vorstehenden Erwägungen reichen – auch unter Berücksichtigung des großen Ermessensspielraums des Rates (siehe oben, Rn. 88) – für die Feststellung aus, dass die Beschränkungen des Rechts des Klägers auf freie Meinungsäußerung, zu denen die betreffenden restriktiven Maßnahmen führen können, erforderlich und nicht unverhältnismäßig sind, ohne dass geprüft zu werden braucht, ob mit den anderen Beweisen, auf die sich der Rat gestützt hat, dargetan ist, dass der Kläger zur Gewalt aufgerufen oder Hassreden gehalten hat.
- 121 Da die Beschränkungen der Meinungsfreiheit des Klägers, die sich für den Kläger aufgrund der betreffenden restriktiven Maßnahmen ergeben können, für die Erreichung des verfolgten Zieles erforderlich sind und hierzu in angemessenem Verhältnis stehen, ist die Voraussetzung zu prüfen, dass die Substanz der Freiheit nicht beeinträchtigt werden darf.

Zur fehlenden Beeinträchtigung der Substanz der Meinungsfreiheit des Klägers

- 122 Was die Voraussetzung betrifft, dass die Substanz der Meinungsfreiheit des Klägers nicht beeinträchtigt werden darf, ist darauf hinzuweisen, dass die betreffenden restriktiven Maßnahmen vorsehen, dass zum einen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, um ihm die Einreise in oder die Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet zu verweigern, und dass zum anderen seine in der Union befindlichen Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen einzufrieren sind.
- 123 Der Kläger ist Angehöriger eines Drittstaats, der Russischen Föderation, und wohnt in diesem Staat, in dem er seiner Berufstätigkeit als Leiter von RS nachgeht. Daher greifen die betreffenden restriktiven Maßnahmen nicht in die Substanz des Rechts des Klägers ein, seine Meinungsfreiheit insbesondere im Rahmen seiner Berufstätigkeit im Sektor der Medien in dem Land, in dem er wohnt und arbeitet, auszuüben (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Dezember 2015, Sarafraz/Rat, T-273/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:939, Rn. 190 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 124 Zudem sind diese Maßnahmen befristet und reversibel. Aus Art. 6 des Beschlusses 2014/145 geht hervor, dass dieser fortlaufend überprüft wird, und aus Art. 14 Abs. 4 der Verordnung Nr. 269/2014 ergibt sich, dass die Liste in ihrem Anhang in regelmäßigen Abständen, mindestens aber alle zwölf Monate überprüft wird.
- 125 Daraus folgt, dass die gegen den Kläger verhängten restriktiven Maßnahmen den Wesensgehalt seiner Meinungsfreiheit nicht beeinträchtigen.
- 126 Nach alledem sind der erste und der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

D – Fünfter Klagegrund: Unvereinbarkeit mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und daher Rechtswidrigkeit des betreffenden Kriteriums, wenn es erlauben sollte, gegen Journalisten, die dieses Recht ausüben, restriktive Maßnahmen zu erlassen

- 127 Hilfsweise erhebt der Kläger eine Einrede der Rechtswidrigkeit nach Art. 277 AEUV in Bezug auf das betreffende Kriterium, falls es dahin ausgelegt werde, dass es erlaube, restriktive Maßnahmen gegen Journalisten zu erlassen, die Ansichten geäußert hätten, die der Rat für fragwürdig halte. Dieses Kriterium sei, wenn es so ausgelegt werde, unverhältnismäßig und entbehre der Rechtsgrundlage. In der Erwiderung führt der Kläger aus, Art. 29 EUV und Art. 215 AEUV erlaubten nicht den Erlass von Rechtsakten, die dem Recht auf freie Meinungsäußerung zuwiderliefen.
- 128 Als Erstes wendet der Rat ein, der vorliegende Klagegrund sei unzulässig, da er die Voraussetzungen nach Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung nicht erfülle.
- 129 Als Zweites macht der Rat geltend, das betreffende Kriterium beziehe sich auf Propaganda- und Desinformationstätigkeiten, die eine aktive Unterstützung der russischen Regierung bei der Destabilisierung der Ukraine darstellten, und ein solches Kriterium laufe dem Recht auf freie Meinungsäußerung nicht zuwider.
- 130 Aus der Prüfung des ersten und des zweiten Klagegrundes ergibt sich, dass das betreffende Kriterium im Einklang mit dem Primärrecht, zu dem die Bestimmungen zum Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung gehören (siehe oben, Rn. 64 bis 70), auszulegen ist.
- 131 Im Ergebnis ist festgestellt worden, dass das betreffende Kriterium im Einklang mit dem Primärrecht, einschließlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung, ausgelegt und angewandt werden kann. Des Weiteren ist festgestellt worden, dass die Anwendung dieses Kriteriums auf den Fall des Klägers dessen Recht auf freie Meinungsäußerung nicht verletzt, da die rechtlichen Voraussetzungen für die Beschränkung dieser Freiheit vom Rat eingehalten wurden.
- 132 Unter diesen Umständen ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen, ohne dass über die Unzulässigkeitseinrede des Rates entschieden zu werden braucht.

E – Dritter Klagegrund: Verletzung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz

- 133 Nach einem Hinweis auf die Grundsätze der Rechtsprechung betreffend die Wahrung der Verteidigungsrechte auf dem Gebiet restriktiver Maßnahmen macht der Kläger geltend, er sei, obwohl die Rechtsakte vom März 2015 seinen Namen auf den betreffenden Listen belassen und ihn nicht zum ersten Mal in diese Listen aufgenommen hätten, nicht vorab über die Gründe dafür in Kenntnis gesetzt worden und habe keine seriösen, glaubwürdigen und konkreten Beweise erhalten, die dies rechtfertigen könnten.

- 134 Insbesondere macht der Kläger erstens geltend, die Rechtsakte vom März 2015 seien erlassen worden, bevor der Rat seinen im Schreiben vom 4. Februar 2015 enthaltenen Antrag auf Zugang zu den Akten beantwortet habe. Somit habe er zur Absicht des Rates, die Anwendung restriktiver Maßnahmen gegen ihn aufrechtzuerhalten, nicht in Kenntnis der Sachlage Stellung nehmen können.
- 135 Zweitens trägt der Kläger vor, sein Schreiben vom 25. Februar 2015 sei nicht sorgfältig und unparteiisch geprüft worden.
- 136 Abgesehen davon, dass er das Vorbringen des Klägers zur Verletzung der Verteidigungsrechte inhaltlich bestreitet, rügt der Rat, es sei unzulässig, dass der Kläger nur in der Überschrift dieses Klagegrundes eine Verletzung des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz geltend mache, da damit die Mindestanforderungen nach Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung nicht erfüllt seien.
- 137 Vorab ist der Unzulässigkeitseinrede des Rates stattzugeben, da der Kläger keine Argumente angeführt hat, die sich speziell auf die Verletzung des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz beziehen.
- 138 Es ist nämlich darauf hinzuweisen, dass die Klageschrift nach Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung, der im Wesentlichen Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichts vom 2. Mai 1991 entspricht, insbesondere eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss. Diese Darstellung muss zudem nach ständiger Rechtsprechung so klar und genau sein, dass der Beklagte seine Verteidigung vorbereiten und das Gericht – gegebenenfalls, ohne weitere Angaben einholen zu müssen – über die Klage entscheiden kann. Denn um die Rechtssicherheit und eine geordnete Rechtspflege zu gewährleisten, ist für die Zulässigkeit einer Klage erforderlich, dass sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die sich die Klage stützt, zumindest in gedrängter Form, aber zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben. Ebenso entspricht es der ständigen Rechtsprechung, dass Klagegründe, die in der Klageschrift nicht hinreichend substantiiert angeführt worden sind, als unzulässig anzusehen sind. Entsprechende Anforderungen gelten für eine zur Stützung eines Klagegrundes vorgebrachte Rüge. Diese unverzichtbare Prozessvoraussetzung hat der Unionsrichter von Amts wegen zu beachten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Mai 2016, nicht veröffentlicht, Italien/Kommission, T-384/14, EU:T:2016:298, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 139 Hinsichtlich der Rüge der Verletzung der Verteidigungsrechte ist darauf hinzuweisen, dass das Grundrecht auf deren Wahrung in einem Verfahren, das dem Erlass einer restriktiven Maßnahme vorausgeht, ausdrücklich in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta festgelegt ist (vgl. Urteil vom 5. November 2014, Mayaleh/Rat, T-307/12 und T-408/13, EU:T:2014:926, Rn. 102 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 140 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Art. 3 Abs. 2 und 3 des Beschlusses 2014/145 und Art. 14 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 269/2014 vorsehen, dass der Rat die betreffende natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung entweder auf direktem Weg, falls ihre Anschrift bekannt ist, oder durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung von seinem Beschluss und den Gründen für die Aufnahme ihres Namens in die betreffenden Listen in Kenntnis setzt und ihr dabei Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Wird eine Stellungnahme abgegeben oder werden stichhaltige neue Beweise vorgelegt, so überprüft der Rat seinen Beschluss und unterrichtet die natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung entsprechend.
- 141 Zudem ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Beschluss 2014/145 gemäß seinem Art. 6 Abs. 3 fortlaufend überprüft wird. Sodann sah Art. 6 Abs. 2 dieses Beschlusses in seiner ursprünglichen Fassung vor, dass er bis 17. September 2014 galt, wobei in nachfolgenden Rechtsakten mehrere Fristverlängerungen beschlossen wurden. Schließlich bestimmt Art. 14 Abs. 4 der Verordnung Nr. 269/2014, dass die beigefügte Liste in regelmäßigen Abständen, mindestens aber alle zwölf Monate überprüft wird.

- 142 Im vorliegenden Fall ist der Kläger weder gegen den Durchführungsbeschluss 2014/151 noch gegen die Durchführungsverordnung Nr. 284/2014 vorgegangen, mit denen der Rat seinen Namen erstmals in die Listen aufnahm (siehe oben, Rn. 3). Wie er in seiner schriftlichen Antwort auf eine Frage des Gerichts eingeräumt hat, war seine erste Reaktion auf den Erlass dieser Rechtsakte das Schreiben vom 4. Februar 2015, obwohl der Rat am 22. März 2014 eine Mitteilung an die Personen veröffentlicht hatte, die den restriktiven Maßnahmen nach dem Beschluss 2014/145, durchgeführt mit dem Durchführungsbeschluss 2014/151, und der Verordnung Nr. 269/2014, durchgeführt mit der Durchführungsverordnung Nr. 284/2014, unterliegen (ABl. 2014, C 84, S. 3).
- 143 In dieser Mitteilung hieß es insbesondere, dass die betroffenen Personen und Organisationen beim Rat unter Vorlage von entsprechenden Nachweisen beantragen konnten, den Beschluss, sie in die Listen aufzunehmen, die den ersten angefochtenen Rechtsakten als Anhänge beigefügt wurden, zu überprüfen.
- 144 Folglich hat der Kläger lange gewartet, bevor er den Rat um Zugang zu den ihn betreffenden Dokumenten und um Prüfung seiner Lage ersuchte.
- 145 Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der Name des Klägers mit den Rechtsakten vom März 2015 mit derselben Begründung wie zuvor auf den betreffenden Listen belassen wurde. Zwar war der Rat nach der Rechtsprechung nicht verpflichtet, den Kläger vor der erstmaligen Aufnahme seines Namens anzuhören, damit die ihn betreffenden restriktiven Maßnahmen einen Überraschungseffekt haben (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil vom 5. November 2014, *Mayaleh/Rat*, T-307/12 und T-408/13, EU:T:2014:926, Rn. 110 bis 113 und die dort angeführte Rechtsprechung), er war aber grundsätzlich verpflichtet, ihn vor der Entscheidung, seinen Namen auf den betreffenden Listen zu belassen, anzuhören. Das Recht auf Anhörung vor Erlass von Rechtsakten, mit denen restriktive Maßnahmen gegen Personen aufrechterhalten werden, die von diesen Maßnahmen bereits betroffen sind, besteht jedoch, wenn der Rat zulasten dieser Personen neue Erkenntnisse berücksichtigt hat, und nicht, wenn eine solche Beibehaltung auf denselben Gründen beruht, mit denen auch der ursprüngliche Rechtsakt gerechtfertigt wurde, mit dem die betreffenden restriktiven Maßnahmen erlassen wurden (vgl. entsprechend Urteil vom 28. Juli 2016, *Tomana u. a./Rat und Kommission*, C-330/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:601, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung; vgl. in diesem Sinne und entsprechend auch Urteil vom 7. April 2016, *Central Bank of Iran/Rat*, C-266/15 P, EU:C:2016:208, Rn. 33).
- 146 Im vorliegenden Fall änderte sich aber die den Kläger betreffende Begründung in den angefochtenen Rechtsakten gegenüber der Begründung in den Rechtsakten, mit denen die Aufnahme seines Namens in die Listen beschlossen wurde, nicht.
- 147 Unter diesen Umständen war der Rat erstens nicht verpflichtet, den Kläger vor Erlass der angefochtenen Rechtsakte anzuhören.
- 148 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass der Rat den Kläger jedenfalls mit Schreiben vom 13. Februar 2015 (siehe oben, Rn. 10) aufforderte, sich zu einer möglichen Verlängerung der ihn betreffenden restriktiven Maßnahmen zu äußern.
- 149 Es trifft zwar zu, dass der Kläger trotz seines Antrags vom 4. Februar 2015 keinen Zugang zu den Dokumenten, die die Aufnahme seines Namens rechtfertigten, erhalten hatte, als er seine Stellungnahme auf Aufforderung des Rates einreichte.
- 150 Allerdings ist, auch wenn dieser Antrag, obwohl er formal auf die Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt war, als im Rahmen des Überprüfungsverfahrens gemäß den oben in Rn. 140 und 141 genannten Vorschriften eingebracht anzusehen und daher für die Feststellung relevant sein sollte, ob die Verteidigungsrechte des Klägers im vorliegenden Fall gewahrt wurden, nicht zu beanstanden, dass der

Rat diesen Antrag nicht in sehr kurzer Frist vor Erlass der Rechtsakte vom März 2015 behandelt hat, da doch der Kläger beinahe elf Monate gewartet hatte, bevor er auf die erstmalige Aufnahme seines Namens reagierte und einen solchen Antrag stellte.

- 151 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte, sofern der betroffenen Person hinreichend genaue Informationen mitgeteilt wurden, die es ihr erlauben, zu den ihr vom Rat zur Last gelegten Gesichtspunkten sachdienlich Stellung zu nehmen, den Rat nicht dazu verpflichtet, von sich aus Zugang zu den in seinen Akten enthaltenen Schriftstücken zu gewähren. Nur auf Antrag des Betroffenen hat der Rat Einsicht in alle nicht vertraulichen Verwaltungspapiere zu gewähren, die die in Rede stehende Maßnahme betreffen (vgl. Urteil vom 14. Oktober 2009, Bank Melli Iran/Rat, T-390/08, EU:T:2009:401, Rn. 97 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 152 Wie im Rahmen der Prüfung des vierten Klagegrundes ausgeführt, war der Rat im vorliegenden Fall, da die den Kläger betreffende Begründung in den angefochtenen Rechtsakten, die der Begründung in den Rechtsakten entsprach, mit denen sein Name erstmals aufgenommen worden war, ausreichte, nicht verpflichtet, vor der Entscheidung, den Namen des Klägers auf den betreffenden Listen zu belassen, von sich aus dem Kläger Zugang zu den Akten zu gewähren oder die Entscheidung über den Antrag abzuwarten, den Letzterer schließlich gestellt hatte. Der Kläger wusste lange vor Erhalt des Schreibens vom 16. März 2015, dass gegen ihn aufgrund seiner Tätigkeit als Journalist und Leiter von RS restriktive Maßnahmen verhängt worden waren, und er kannte zwangsläufig die Einzelheiten der Ausübung dieser Tätigkeit.
- 153 Drittens und nur ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nur dann zur Nichtigkeitserklärung einer Handlung führt, wenn das Verfahren ohne diese Verletzung zu einem anderen Ergebnis hätte führen können. Im vorliegenden Fall hat der Kläger nicht erläutert, welche Argumente und Beweise er hätte geltend machen können, wenn er die betreffenden Dokumente früher erhalten hätte, und auch nicht dargetan, dass diese Argumente und Beweise zu einem anderen Ergebnis hätten führen können, d. h. dazu, dass die ihn betreffenden restriktiven Maßnahmen nicht verlängert worden wären (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil vom 18. September 2014, Georgias u. a./Rat und Kommission, T-168/12, EU:T:2014:781, Rn. 106 bis 108 und die dort angeführte Rechtsprechung). Somit könnte dieser Klagegrund jedenfalls nicht zur Nichtigkeitserklärung der angefochtenen Rechtsakte führen.
- 154 Nach alledem ist dieser Klagegrund zurückzuweisen.
- 155 Da alle vom Kläger geltend gemachten Klagegründe zurückgewiesen worden sind, ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

- 156 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Kläger unterlegen ist, sind ihm, wie vom Rat beantragt, die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Neunte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Herr Dmitrii Konstantinovich Kiselev trägt die Kosten.

Berardis

Tomljenović

Spielmann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Juni 2017.

Unterschriften

Inhalt

Sachverhalt	2
Verfahren und Anträge der Parteien	4
Rechtliche Würdigung	5
A – Sechster Klagegrund: Verletzung des Partnerschaftsabkommens	5
B – Vierter Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht	6
C – Erster und zweiter Klagegrund: offensichtlicher Beurteilungsfehler bezüglich der Anwendung des betreffenden Kriteriums auf die Situation des Klägers und Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung	8
1. Zum Umfang der gerichtlichen Kontrolle	9
2. Zur Auslegung des betreffenden Kriteriums im Licht des Primärrechts, insbesondere der Meinungsfreiheit	10
a) Zur Voraussetzung, dass jede Einschränkung der Meinungsfreiheit „gesetzlich vorgesehen“ sein muss	12
b) Zur Verfolgung eines dem Gemeinwohl dienenden Ziels	13
c) Zur Verhältnismäßigkeit der gegen den Kläger verhängten restriktiven Maßnahmen	14
Zur Erforderlichkeit und Angemessenheit der Beschränkungen	14
Zur fehlenden Beeinträchtigung der Substanz der Meinungsfreiheit des Klägers	18
D – Fünfter Klagegrund: Unvereinbarkeit mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und daher Rechtswidrigkeit des betreffenden Kriteriums, wenn es erlauben sollte, gegen Journalisten, die dieses Recht ausüben, restriktive Maßnahmen zu erlassen	19
E – Dritter Klagegrund: Verletzung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz	19
Kosten	22