



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

21. April 2015*

„Rechtsmittel — Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik — Restriktive Maßnahmen gegen die Arabische Republik Syrien — Maßnahmen gegen Personen und Organisationen, die von dem Regime profitieren — Nachweis der Begründetheit der Aufnahme in die Listen — Bündel von Indizien“

In der Rechtssache C-605/13 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 25. November 2013,

Issam Anbouba, wohnhaft in Homs (Syrien), vertreten durch M.-A. Bastin, J.-M. Salva, und S. Orlandi, avocats,

Rechtsmittelführer,

andere Parteien des Verfahrens:

Rat der Europäischen Union, vertreten durch A. Vitro, R. Liudvinaviciute und M.-M. Joséphidès als Bevollmächtigte,

Beklagter im ersten Rechtszug,

unterstützt durch

Europäische Kommission, vertreten durch S. Pardo Quintillán und F. Castillo de la Torre als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin im Rechtsmittelverfahren,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten C. Vajda und S. Rodin, der Richter A. Rosas (Berichterstatter), E. Juhász und A. Borg Barthet, der Richterin C. Toader sowie der Richter M. Safjan, D. Šváby und F. Biltgen,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: V. Tourrès, Verwaltungsrat,

* Verfahrenssprache: Französisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 18. November 2014,
nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 8. Januar 2015
folgendes

Urteil

- 1 Mit seinem Rechtsmittel beantragt Herr Anbouba die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 13. September 2013, Anbouba/Rat (T-563/11, EU:T:2013:429, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das Gericht seine Klage auf Nichtigerklärung
 - des Beschlusses 2011/522/GASP des Rates vom 2. September 2011 zur Änderung des Beschlusses 2011/273/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Syrien (ABl. L 228, S. 16),
 - des Beschlusses 2011/628/GASP des Rates vom 23. September 2011 zur Änderung des Beschlusses 2011/273/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Syrien (ABl. L 247, S. 17),
 - des Beschlusses 2011/782/GASP des Rates vom 1. Dezember 2011 über restriktive Maßnahmen gegen Syrien und zur Aufhebung des Beschlusses 2011/273/GASP (ABl. L 319, S. 56),
 - der Verordnung (EU) Nr. 878/2011 des Rates vom 2. September 2011 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 442/2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien (ABl. L 228, S. 1) und
 - der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates vom 18. Januar 2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 442/2011 (ABl. L 16, S. 1),

soweit der Name von Herrn Anbouba auf den Listen der Personen steht, auf die die gemäß diesen Rechtsakten (im Folgenden: streitige Rechtsakte) beschlossenen restriktiven Maßnahmen angewandt werden, abgewiesen hat.

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 2 Am 9. Mai 2011 erließ der Rat der Europäischen Union auf der Grundlage von Art. 29 EUV den Beschluss 2011/273/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Syrien (ABl. L 121, S. 11). Wie aus dem zweiten Erwägungsgrund dieses Beschlusses hervorgeht, hat es „[d]ie Union ... auf das Schärfste verurteilt, dass an verschiedenen Orten in Syrien friedliche Proteste gewaltsam – auch unter Einsatz von scharfer Munition – unterdrückt worden sind, wobei mehrere Demonstranten getötet und weitere Personen verwundet oder willkürlich verhaftet worden sind“. Der dritte Erwägungsgrund dieses Beschlusses lautet:

„In Anbetracht der ernsten Lage sollten restriktive Maßnahmen gegen die Arabische Republik Syrien und gegen die Personen, die für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlich sind, verhängt werden.“

- 3 Nach Art. 3 Abs. 1 des Beschlusses 2011/273 treffen die Mitgliedstaaten die Maßnahmen, die erforderlich sind, um den im Anhang des Beschlusses aufgeführten Personen, die für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlich sind, und den im Anhang des Beschlusses aufgeführten mit ihnen in Verbindung stehenden Personen die Einreise in oder die Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet zu verweigern. Art. 4 Abs. 1 dieses Beschlusses bestimmt, dass

„[s]ämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Besitz oder im Eigentum der im Anhang aufgeführten für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlichen Personen und der im Anhang aufgeführten mit ihnen verbundenen natürlichen oder juristischen Personen oder Organisationen stehen oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, ... eingefroren [werden]“. Die Modalitäten dieses Einfrierens werden in Art. 4 Abs. 2 bis 6 des Beschlusses 2011/273 festgelegt. Nach Art. 5 Abs. 1 dieses Beschlusses erstellt der Rat diese Liste.

4 Die Verordnung (EU) Nr. 442/2011 des Rates vom 9. Mai 2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien (ABl. L 121, S. 1) wurde auf der Grundlage von Art. 215 AEUV und des Beschlusses 2011/273 erlassen. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung sieht vor, dass „[s]ämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang II aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, ... eingefroren [werden]“.

5 Im zweiten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/522 hat der Rat darauf hingewiesen, dass die Europäische Union die brutale Kampagne, die Präsident Bashar Al-Assad und sein Regime gegen das eigene Volk führten und die zu zahlreichen Toten und Verletzten in der syrischen Bevölkerung geführt hat, auf das Schärfste verurteilt hat. Da sich die syrische Führung den Forderungen der Union und der internationalen Gemeinschaft insgesamt verweigert hat, hat die Union beschlossen, weitere restriktive Maßnahmen gegen das syrische Regime zu ergreifen. Der vierte Erwägungsgrund des Beschlusses lautet:

„Die Einreisebeschränkungen und das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen sollten auf weitere Personen und Organisationen Anwendung finden, die Nutzen aus dem Regime ziehen oder es unterstützen, insbesondere Personen und Organisationen, die das Regime finanzieren oder logistisch unterstützen, vor allem der Sicherheitsapparat, oder die Bemühungen um einen friedlichen Übergang zur Demokratie in Syrien untergraben.“

6 Art. 3 Abs. 1 des Beschlusses 2011/273 in der Fassung des Beschlusses 2011/522 erfasst auch die „Personen ..., die von dem Regime profitieren oder dieses unterstützen“. Darüber hinaus sieht Art. 4 Abs. 1 des Beschlusses 2011/273 in der Fassung des Beschlusses 2011/522 das Einfrieren der Gelder vor, die im Eigentum u. a. „der im Anhang aufgeführten Personen und Organisationen, die von dem Regime profitieren oder dieses unterstützen, und der im Anhang aufgeführten mit ihnen verbundenen Personen und Organisationen stehen“.

7 Durch den Beschluss 2011/522 wurde der Name von Herrn Anbouba der Liste im Anhang des Beschlusses 2011/273 hinzugefügt. Seine Aufnahme in die Liste wurde wie folgt begründet:

„Präsident von Issam Anbouba Est. (Agrarindustrie) [im Folgenden: SAPCO]. Unterstützt das syrische Regime in wirtschaftlicher Hinsicht.“

8 Mit der Verordnung Nr. 878/2011 wurden auch die in Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 442/2011 vorgesehenen allgemeinen Kriterien für die Aufnahme geändert, um – wie es im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 878/2011 heißt – auch die Personen und Organisationen zu erfassen, die Nutznießer oder Unterstützer des Regimes sind. Durch die Verordnung Nr. 878/2011 wurde der Name von Herrn Anbouba Anhang II der Verordnung Nr. 442/2011 hinzugefügt. Für seine Aufnahme in die Liste in diesem Anhang wurden dieselben Gründe angegeben wie im Anhang des Beschlusses 2011/522.

9 Mit dem Beschluss 2011/628 und der Verordnung (EU) Nr. 1011/2011 des Rates vom 13. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung Nr. 442/2011 (ABl. L 269, S. 18) wurden der Name von Herrn Anbouba auf den betreffenden Listen belassen und Angaben zu seinem Geburtsdatum und Geburtsort aufgenommen.

- 10 Nach dem Erlass der neuen ergänzenden Maßnahmen wurde der Beschluss 2011/273 durch den Beschluss 2011/782 aufgehoben und ersetzt, mit dem der Name von Herrn Anbouba auf der Liste der Personen und Einrichtungen, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, belassen wurde.
- 11 Mit der Verordnung Nr. 36/2012 wurden die Verordnung Nr. 442/2011 aufgehoben und der Name von Herrn Anbouba erneut in die Liste der Personen, Organisationen und Einrichtungen, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, aufgenommen.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

- 12 Die von Herrn Anbouba erhobene und durch später gestellte Anträge erweiterte Klage war auf die Nichtigerklärung der streitigen Rechtsakte gerichtet.
- 13 Herr Anbouba hat außerdem einen Antrag auf Schadensersatz gestellt, den er in der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht zurückgenommen hat.
- 14 Da der Rat seine Klagebeantwortung nicht fristgerecht eingereicht hatte, erging das angefochtene Urteil als Versäumnisurteil. Dementsprechend hat das Gericht festgestellt, dass über den Antrag der Europäischen Kommission auf Zulassung als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates ist nicht mehr zu entscheiden gewesen sei.
- 15 Von den zur Stützung seiner Klage ursprünglich geltend gemachten sechs Klagegründen erhielt Herr Anbouba lediglich drei aufrecht, nämlich den zweiten Klagegrund, mit dem er eine Verletzung der Beweisregeln und offensichtliche Beurteilungsfehler hinsichtlich der Gründe für seine Aufnahme in die Liste der Personen, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, rügte, den dritten Klagegrund, mit dem er eine Verletzung der Verteidigungsrechte geltend machte, und den vierten Klagegrund, mit dem er eine Verletzung der Begründungspflicht rügte.
- 16 Bei der Prüfung des zweiten Klagegrundes hat sich das Gericht in den Rn. 31 bis 44 des angefochtenen Urteils zunächst zur Frage der Beweislast geäußert.
- 17 Die Rn. 32 und 33 des angefochtenen Urteils haben folgenden Wortlaut:

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

33 Den Akten ist zu entnehmen, dass der Rat auf den Kläger diese Vermutung angewandt hat wegen dessen Eigenschaft als Präsident [von SAPCO], einem großen Unternehmen des Lebensmittelsektors, als Führungskraft mehrerer in der Immobilienbranche und im Bildungsbereich tätiger Unternehmen und als Gründungsmitglied des Verwaltungsrats der im Jahr 2007 gegründeten Cham Holding sowie wegen seines Amtes als Generalsekretär der Industrie- und Handelskammer der Stadt Homs (Syrien).“

- 18 Um zu prüfen, ob sich der Rat rechtsfehlerhaft auf eine Vermutung gestützt hatte, hat das Gericht in Rn. 35 des angefochtenen Urteils auf die Rechtsprechung im Bereich des Wettbewerbsrechts Bezug genommen, wonach sich die Organe auf Vermutungen stützen könnten, die ein Reflex der für die beweisbelasteten Behörde bestehende Möglichkeit seien, aufgrund von allgemeinen Erfahrungssätzen aus typischen Geschehensabläufen Schlussfolgerungen zu ziehen. In Rn. 36 des angefochtenen Urteils hat das Gericht darauf hingewiesen, dass eine Vermutung, selbst wenn sie schwer zu widerlegen sei, in Grenzen akzeptabel bleibe, solange sie in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehe, die Möglichkeit der Führung des Gegenbeweises bestehe und die Verteidigungsrechte gewahrt seien.
- 19 In derselben Randnummer hat das Gericht auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verwiesen, nach der Art. 6 Abs. 2 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten Vermutungen tatsächlicher oder rechtlicher Art nicht gleichgültig gegenüberstehe, sondern den Staaten gebiete, diese Vermutungen unter Berücksichtigung des Gewichts der betroffenen Belange und unter Wahrung der Verteidigungsrechte innerhalb vernünftiger Grenzen anzuwenden.
- 20 In Rn. 37 des angefochtenen Urteils hat das Gericht auch auf Rn. 69 des einen Beschluss über das Einfrieren von Geldern betreffenden Urteils *Tay Za/Rat* (C-376/10 P, EU:C:2012:138) Bezug genommen, in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass die Heranziehung von Vermutungen nicht ausgeschlossen ist, sofern sie in den angefochtenen Rechtsakten vorgesehen sind und dem Ziel der betreffenden Regelung entsprechen.
- 21 In Rn. 38 des angefochtenen Urteils hat das Gericht entschieden, dass „unter Berücksichtigung der autoritären Natur des syrischen Regimes und der intensiven staatlichen Kontrolle der syrischen Wirtschaft der Rat es zu Recht als allgemeinen Erfahrungssatz hat ansehen können, dass die Tätigkeiten eines der wichtigsten Geschäftsmänner in Syrien, der in zahlreichen Bereichen aktiv sei, nur habe erfolgreich sein können, weil er durch dieses Regime Vorteile erlangt und es im Gegenzug in gewisser Weise unterstützt habe“.
- 22 In Rn. 40 des angefochtenen Urteils hat das Gericht auf die Ziele des Beschlusses 2011/522, auf den Sicherungscharakter der ergriffenen Maßnahmen und auf die zwingenden Erwägungen bezüglich der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten hingewiesen, die der Mitteilung bestimmter Beweismittel an die Betroffenen entgegenstehen könnten. Es ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Anwendung der Vermutung durch den Rat verhältnismäßig gewesen sei.
- 23 In Rn. 41 des angefochtenen Urteils hat es festgestellt, dass die herangezogene Vermutung widerlegbar sei, da der Rat den von den Maßnahmen betroffenen Personen die Gründe für ihre Aufnahme mitteilen müsse und diese Personen sich auf Fakten und Informationen, über die nur sie verfügen könnten, berufen könnten, um nachzuweisen, dass sie das sich an der Macht befindliche Regime nicht unterstützten.
- 24 In Rn. 43 des angefochtenen Urteils hat das Gericht unter Bezugnahme auf dessen Rn. 32 darauf hingewiesen, dass diese Vermutung in den streitigen Rechtsakten vorgesehen gewesen sei, und unter Bezugnahme auf Rn. 40, dass sie ermögliche, den in diesen Rechtsakten genannten Zielen zu entsprechen.
- 25 Das Gericht ist in Rn. 44 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gelangt, dass der Rat rechtsfehlerfrei davon ausgegangen sei, dass er allein aufgrund der Eigenschaft des Rechtsmittelführers als bedeutender Geschäftsmann in Syrien habe vermuten dürfen, dass dieser das syrische Regime in wirtschaftlicher Hinsicht unterstütze.

- 26 In den Rn. 45 bis 61 des angefochtenen Urteils hat das Gericht den Teil des zweiten Klagegrundes geprüft, der offensichtliche Beurteilungsfehler betraf. Es hat in Rn. 46 zunächst auf den von den Parteien nicht bestrittenen Sachverhalt hingewiesen und anschließend die einzelnen, vom Rechtsmittelführer vorgelegten Beweise geprüft. In Rn. 60 des angefochtenen Urteils ist es zu dem Ergebnis gelangt, dass der Rechtsmittelführer nichts vorgelegt habe, was geeignet gewesen wäre, die Vermutung, dass er in der Eigenschaft als bedeutender Geschäftsmann in Syrien das amtierende Regime unterstütze, zu widerlegen.
- 27 Nachdem das Gericht jeden einzelnen der von Herrn Anbouba zur Stützung seiner Klage geltend gemachten Klagegründe zurückgewiesen hatte, hat es die Klage abgewiesen und Herrn Anbouba zur Tragung der Kosten verurteilt.

Anträge der Parteien

- 28 Herr Anbouba beantragt,
- das angefochtene Urteil aufzuheben;
 - die streitigen Rechtsakte für nichtig zu erklären;
 - dem Rat die Kosten beider Rechtszüge aufzuerlegen.
- 29 Der Rat beantragt,
- das Rechtsmittel zurückzuweisen;
 - hilfsweise, die Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Rechtsakte abzuweisen;
 - Herrn Anbouba die Kosten aufzuerlegen.
- 30 Die Kommission beantragt,
- das Rechtsmittel zurückzuweisen;
 - Herrn Anbouba die Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

- 31 Das Rechtsmittel wird auf zwei Gründe gestützt. Mit dem ersten macht Herr Anbouba geltend, das Gericht sei rechtsfehlerhaft der Ansicht gewesen, dass sich der Rat gegenüber den Führungskräften der wichtigsten Unternehmen in Syrien zu Recht auf eine mutmaßliche Unterstützung des syrischen Regimes gestützt habe, obwohl es für diese Vermutung keine Rechtsgrundlage gebe, sie im Hinblick auf das verfolgte legitime Ziel unverhältnismäßig sei und nicht widerlegt werden könne. Mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund, mit dem er einen Verstoß gegen die Beweisregeln durch das Gericht rügt, macht Herr Anbouba geltend, dass der Rat, da er sich auf eine solche Vermutung nicht habe stützen dürfen, dem Gericht die Beweismittel hätte vorlegen müssen, die seiner Entscheidung, den Namen des Rechtsmittelführers in die Liste der von den restriktiven Maßnahmen in Syrien betroffenen Personen aufzunehmen, zugrunde gelegen hätten (Urteil Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518). Die beiden Rechtsmittelgründe sind zusammen zu prüfen.

Vorbringen der Parteien

- 32 Mit dem ersten Rechtsmittelgrund macht Herr Anbouba erstens geltend, dass es für die Vermutung entgegen der vom Gerichtshof im Urteil *Tay Za/Rat* (C-376/10 P, EU:C:2012:138) aufgestellten Voraussetzung an einer Rechtsgrundlage fehle. In Rn. 32 Satz 2 des angefochtenen Urteils lege das Gericht den Beschluss 2011/522 aus und wiederhole nicht den Wortlaut einer vom Unionsgesetzgeber vorgesehenen Vermutung.
- 33 Zweitens sei die auf Herrn Anbouba angewandte Vermutung im Hinblick auf das mit den streitigen Rechtsakten verfolgte Ziel unverhältnismäßig.
- 34 Drittens sei diese Vermutung entgegen der Feststellung des Gerichts unwiderlegbar, da Herr Anbouba nicht bestreiten könne, Unternehmensführer in Syrien zu sein, und es ihm faktisch nicht möglich sei, den negativen Beweis, dass er das syrische Regime nicht unterstütze, zu führen.
- 35 Der Rat verweist auf den Sicherungscharakter der restriktiven Maßnahmen sowie auf das weite Ermessen, über das der Unionsgesetzgeber im Bereich der Außenpolitik verfüge.
- 36 Er betont die Bedeutung, die den familiären Kreisen bei der Ausübung sowohl der politischen als auch der wirtschaftlichen Macht in Syrien seit Jahrzehnten zukomme. Der Kläger gehöre zu einem eng begrenzten Personenkreis, der aus den wichtigsten Führungskräften der Unternehmen in Syrien bestehe, und seine Unternehmen seien unter dem syrischen Regime erfolgreich gewesen, was das Gericht in Rn. 46 des angefochtenen Urteils festgestellt habe.
- 37 Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der auf Herrn Anbouba angewandten Vermutung im Hinblick auf das mit den streitigen Rechtsakten verfolgte Ziel verweist der Rat auf Rn. 40 des angefochtenen Urteils.
- 38 Die Kommission schlägt in ihrem Streithilfeschriftsatz vor, das Rechtsmittel als unbegründet zurückzuweisen.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 39 Mit seinen beiden Rechtsmittelgründen macht Herr Anbouba im Wesentlichen geltend, dass das Gericht im angefochtenen Urteil die Regeln über die Beweislast auf dem Gebiet restriktiver Maßnahmen verletzt habe, indem es bei ihm das Bestehen einer Vermutung, dass er das syrische Regime unterstütze, bejaht und vom Rat nicht die Vorlage weiterer Belege für seine Aufnahme in die Listen der Personen, die derartigen Maßnahmen unterliegen, verlangt habe.
- 40 Als Erstes sind die allgemeinen Kriterien für die Aufnahme in die Listen der Personen, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, zu prüfen, als Zweites die Begründung für die Aufnahme von Herrn Anbouba in eine solche Liste und als Drittes der Beweis für die Begründetheit der Aufnahme.
- 41 Zu den im vorliegenden Fall für die Anwendung restriktiver Maßnahmen gewählten allgemeinen Kriterien, bei deren Festlegung der Rat über ein weites Ermessen verfügt (vgl. in diesem Sinne Urteil *Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, Rn. 120 und die dort angeführte Rechtsprechung), ist festzustellen, dass Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 des Beschlusses 2011/273 in der Fassung des Beschlusses 2011/522 insbesondere die Personen und Organisationen erfassen, die von dem syrischen Regime profitieren oder dieses unterstützen, sowie die mit ihnen verbundenen Personen und Organisationen, während Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 442/2011 in der Fassung der Verordnung Nr. 878/2011 insbesondere die Personen und Organisationen, die Nutznießer oder Unterstützer dieses Regimes sind, sowie die mit ihnen in Verbindung stehenden Personen und Organisationen erfasst.

- 42 Weder im Beschluss 2011/273 in der Fassung des Beschlusses 2011/522 noch in der Verordnung Nr. 442/2011 in der Fassung der Verordnung Nr. 878/2011 ist definiert, was es heißt, von dem syrischen Regime zu „profitieren“ oder ihm „Unterstützung“ zu gewähren bzw. mit den Personen und Organisationen „in Verbindung“ zu stehen, die Nutznießer oder Unterstützer des syrischen Regimes sind. Diese Rechtsakte enthalten auch keine Erläuterungen zur Form des Beweises für das Vorliegen dieser Tatbestandsmerkmale.
- 43 Es ist daher festzustellen, dass weder im Beschluss 2011/273 in der Fassung des Beschlusses 2011/522 noch in der Verordnung Nr. 442/2011 in der Fassung der Verordnung Nr. 878/2011 eine Vermutung dahin gehend aufgestellt wird, dass Führungskräfte der wichtigsten Unternehmen Syriens das syrische Regime unterstützen. Trotz Fehlens einer solchen ausdrücklichen Vermutung hat das Gericht in Rn. 32 des angefochtenen Urteils aber ausgeführt, dass mit dem Beschluss 2011/522 die restriktiven Maßnahmen auf die wichtigsten Unternehmer Syriens ausgedehnt worden seien, da nach Ansicht des Rates die Führungskräfte der wichtigsten syrischen Unternehmen als mit dem syrischen Regime verbundene Personen angesehen werden könnten, weil die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen keinen Erfolg haben könne, sofern sie nicht durch dieses Regime Vorteile erhielten und diesem im Gegenzug eine gewisse Unterstützung zukommen ließen. Das Gericht hat daraus geschlossen, dass sich der Rat damit auf eine für Führungskräfte der wichtigsten Unternehmen in Syrien geltende Vermutung der Unterstützung des syrischen Regimes habe stützen wollen.
- 44 Auch wenn das Gericht somit auf die Anwendung einer Vermutung durch den Rat Bezug genommen hat, ist gleichwohl zu prüfen, ob es bei seiner Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Beurteilungen, auf die der Rat seinen Beschluss, Herrn Anbouba in die Liste der Personen, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, aufzunehmen, gestützt hat, tatsächlich einen Rechtsfehler begangen hat, der zur Aufhebung des angefochtenen Urteils führen müsste.
- 45 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die durch Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierte Effektivität der gerichtlichen Kontrolle erfordert, dass, wenn der Unionsrichter die Rechtmäßigkeit der Begründung prüft, die der Entscheidung zugrunde liegt, den Namen einer Person in die Liste der restriktiven Maßnahmen unterliegenden Personen aufzunehmen, er sich vergewissert, dass diese Entscheidung, die eine individuelle Betroffenheit dieser Person begründet, auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht. Dies setzt im vorliegenden Fall eine Überprüfung der Tatsachen voraus, die in der den streitigen Rechtsakten zugrunde liegenden Begründung angeführt werden, um zu kontrollieren, ob diese Gründe – oder zumindest einer von ihnen, der für sich ausreicht, um diese Rechtsakte zu stützen – erwiesen sind (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 119, und Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, Rn. 73).
- 46 Im Rahmen der Beurteilung des Gewichts der betroffenen Belange, die zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen gehört, kann im vorliegenden Fall dem Zusammenhang, in dem diese Maßnahmen stehen, sowie der Dringlichkeit des Erlasses solcher Maßnahmen, mit denen Druck auf das syrische Regime ausgeübt werden soll, damit es die gewaltsame Repression gegen die Bevölkerung beendet, und der Schwierigkeit Rechnung getragen werden, in einem Staat, in dem Bürgerkrieg herrscht und den ein autoritäres Regime regiert, präzisere Beweise zu erlangen.
- 47 Die Begründung für die Aufnahme von Herrn Anbouba in die Liste der Personen, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, stellt darauf ab, dass er Präsident von SAPCO sei und das syrische Regime in wirtschaftlicher Hinsicht unterstütze.

- 48 Hierzu hat das Gericht in Rn. 33 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass der Betroffene Präsident von SAPCO, einem großen Unternehmen des Lebensmittelsektors, Führungskraft mehrerer in der Immobilienbranche und im Bildungsbereich tätiger Unternehmen und Gründungsmitglied des Verwaltungsrats der im Jahr 2007 gegründeten Cham Holding sowie Generalsekretär der Industrie- und Handelskammer der Stadt Homs sei.
- 49 Herr Anbouba bestreitet nicht, diese Funktionen wahrgenommen zu haben. Hierzu hat das Gericht in Rn. 46 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass „sich die Parteien einig sind, dass der Kläger zu den bedeutendsten Geschäftsleuten in Syrien zählt, im Lebensmittelsektor (wobei SAPCO im Sektor Sojaöl einen Marktanteil von 60 % hält) sowie in der Immobilienbranche und im Bildungsbereich tätig ist und unter dem gegenwärtigen Regime in Syrien wirtschaftlich sehr erfolgreich gewesen ist“. Im Übrigen habe Herr Anbouba „eingeräumt, Generalsekretär der Industrie- und Handelskammer der Stadt Homs zu sein und von 2007 bis April 2011 eines der neun Mitglieder des Verwaltungsrats des wichtigsten privaten Unternehmens in Syrien gewesen zu sein, das ebenfalls restriktiven Maßnahmen der Union unterlag und dessen Vizepräsident der Cousin des syrischen Präsidenten Bashar Al-Assad war, gegen den ebenfalls derartige Maßnahmen verhängt worden waren“.
- 50 Bei der Prüfung der Begründetheit der Aufnahme von Herrn Anbouba in die Listen ist zu beurteilen, ob seine Stellung ein hinreichender Beweis dafür ist, dass er das syrische Regime in wirtschaftlicher Hinsicht unterstützt hat. Bei dieser Beurteilung sind die Beweise nicht isoliert, sondern in dem Zusammenhang zu prüfen, in dem sie stehen (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 102, und Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, Rn. 70).
- 51 Im Licht dieses Zusammenhangs konnte das Gericht zu Recht davon ausgehen, dass die Stellung von Herrn Anbouba im syrischen Wirtschaftsleben, seine Stellung als Präsident von SAPCO, seine wichtigen Funktionen sowohl innerhalb der Cham Holding als auch der Industrie- und Handelskammer der Stadt Homs sowie seine Beziehungen zu einem Angehörigen der Familie von Präsident Bashar Al-Assad ein Bündel von Indizien darstellten, die hinreichend konkret, genau und übereinstimmend seien und die Feststellung ermöglichten, dass Herr Anbouba das syrische Regime in wirtschaftlicher Hinsicht unterstütze.
- 52 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Rat – wie der Generalanwalt in Nr. 208 seiner Schlussanträge ausgeführt hat – in Anbetracht der Situation in Syrien die ihm obliegende Beweislast erfüllt, wenn er vor dem Unionsrichter auf ein Bündel von Indizien hinweist, die hinreichend konkret, genau und übereinstimmend sind und die Feststellung ermöglichen, dass eine hinreichende Verbindung zwischen der Person, die einer Maßnahme des Einfrierens ihrer Gelder unterworfen ist, und dem bekämpften Regime besteht.
- 53 Was die Wahrung der Verteidigungsrechte betrifft, ist festzustellen, dass das Gericht in den Rn. 48 bis 59 des angefochtenen Urteils die vom Kläger vorgelegten Beweismittel geprüft hat. Es hat in den Rn. 51 bis 53 und 56 bis 58 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei die Auffassung vertreten, dass bestimmte Beweismittel nicht hätten berücksichtigt werden können. Hinsichtlich der übrigen Beweismittel hat es entschieden, dass sie nicht geeignet gewesen seien, zu belegen, dass Herr Anbouba das syrische Regime nicht in wirtschaftlicher Hinsicht unterstützt habe. Da dieser nicht vorgetragen hat, dass die Würdigung durch das Gericht auf einer Verfälschung dieser Beweismittel beruhe, ist es nicht Sache des Gerichtshofs im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens, die Richtigkeit der tatsächlichen Erwägungen des Gerichts in Bezug auf diese Beweismittel zu prüfen.
- 54 Aus alledem ergibt sich, dass das Gericht die Begründetheit der Aufnahme von Herrn Anbouba in die Listen der Personen, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, auf der Grundlage eines Bündels von Indizien geprüft hat, die dessen Stellung, seine Funktionen und seine Beziehungen im Kontext des syrischen Regimes betrafen, die von ihm nicht bestritten worden sind. Die Bezugnahme im angefochtenen Urteil auf eine für die Unterstützung dieses Regimes sprechende Vermutung kann

daher nicht die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Urteils berühren, da aus den Feststellungen des Gerichts hervorgeht, dass es rechtlich hinreichend geprüft hat, ob es eine hinreichend gesicherte tatsächliche Grundlage gibt, die die Aufnahme von Herrn Anbouba in die betreffenden Listen stützt.

- 55 Damit hat das Gericht die sich aus der in Rn. 45 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergebenden Grundsätze beachtet, die für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Begründung, die Rechtsakten wie den streitigen zugrunde liegt, gelten.
- 56 Da infolgedessen der erste Rechtsmittelgrund, mit dem ein Rechtsfehler des Gerichts gerügt wird, nicht zur Aufhebung des angefochtenen Urteils führen kann und der zweite Rechtsmittelgrund nicht durchgreift, sind die von Herrn Anbouba geltend gemachten Rechtsmittelgründe zurückzuweisen.
- 57 Nach alledem ist das Rechtsmittel zurückzuweisen.

Kosten

- 58 Nach Art. 184 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist.
- 59 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.
- 60 Der Rat hat die Verurteilung von Herrn Anbouba in die Kosten beantragt; dieser ist mit seinem Vorbringen unterlegen. Er hat daher seine eigenen Kosten sowie die Kosten des Rates zu tragen.
- 61 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, trägt die Kommission ihre eigenen Kosten.

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

- 1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.**
- 2. Herr Issam Anbouba trägt seine eigenen Kosten sowie die Kosten des Rates der Europäischen Union.**
- 3. Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften