



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Neunte erweiterte Kammer)

5. November 2014*

„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik — Restriktive Maßnahmen gegen Syrien — Einfrieren von Geldern — Tätigkeit als Gouverneur der Zentralbank Syriens — Nichtigkeitsklage — Übermittlung eines Rechtsakts, der restriktive Maßnahmen enthält — Klagefrist — Zulässigkeit — Verteidigungsrechte — Fairer Prozess — Begründungspflicht — Beweislast — Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz — Verhältnismäßigkeit — Eigentumsrecht — Recht auf Privat- und Familienleben — Anwendung von Einreisebeschränkungen auf einen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats — Freizügigkeit der Unionsbürger“

In den verbundenen Rechtssachen T-307/12 und T-408/13

Adib Mayaleh, wohnhaft in Damaskus (Syrien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte G. Karouni und C. Dumont,

Kläger,

gegen

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

Beklagter,

wegen teilweiser Nichtigerklärung erstens des Durchführungsbeschlusses 2012/256/GASP des Rates vom 14. Mai 2012 zur Durchführung des Beschlusses 2011/782/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Syrien (ABl. L 126, S. 9), zweitens der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 410/2012 des Rates vom 14. Mai 2012 zur Durchführung des Artikels 32 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien (ABl. L 126, S. 3), drittens des Beschlusses 2012/739/GASP des Rates vom 29. November 2012 über restriktive Maßnahmen gegen Syrien und zur Aufhebung des Beschlusses 2011/782/GASP (ABl. L 330, S. 21), viertens der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 363/2013 des Rates vom 22. April 2013 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien (ABl. L 111, S. 1, Berichtigung im ABl. L 127, S. 27) und fünftens des Beschlusses 2013/255/GASP des Rates vom 31. Mai 2013 über restriktive Maßnahmen gegen Syrien (ABl. L 147, S. 14)

erlässt

DAS GERICHT (Neunte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten G. Berardis (Berichterstatter), des Richters O. Czúcz, der Richterin I. Pelikánová sowie der Richter A. Popescu und E. Buttigieg,

Kanzler: J. Plingers, Verwaltungsrat,

* Verfahrenssprache: Französisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 3. April 2014
folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Der Kläger, Herr Adib Mayaleh, ein syrischer Staatsangehöriger, der die französische Staatsangehörigkeit erworben hat, ist Gouverneur der Zentralbank Syriens. Bei seiner Einbürgerung wurde sein Name in den französischen Namen André Mayard umgeändert. Auf dem französischen Pass des Klägers ist nur der zuletzt genannte Name aufgeführt.
- 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).
- 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.
- 4 Art. 4 Abs. 1 des Beschlusses 2011/273 bestimmt, dass sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Besitz oder im Eigentum der für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlichen Personen und der mit ihnen verbundenen natürlichen oder juristischen Personen oder Organisationen stehen oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, eingefroren werden. Die Modalitäten dieses Einfrierens werden in den anderen Absätzen dieses Artikels definiert.
- 5 Nach Art. 5 Abs. 1 des Beschlusses 2011/273 erstellt der Rat die Liste der betroffenen Personen.
- 6 Am selben Tag erließ der Rat auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV die Verordnung (EU) Nr. 442/2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien (ABl. L 121, S. 1). Nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung sind sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang II der Verordnung aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, einzufrieren.
- 7 Der Beschluss 2011/273 wurde ersetzt durch den Beschluss 2011/782/GASP des Rates vom 1. Dezember 2011 über restriktive Maßnahmen gegen Syrien und zur Aufhebung des Beschlusses 2011/273 (ABl. L 319, S. 56).
- 8 Art. 18 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 des Beschlusses 2011/782 entsprechen jeweils Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 des Beschlusses 2011/273, wobei die Ergänzung aufgenommen wurde, dass die dort angegebenen restriktiven Maßnahmen auch auf Personen zur Anwendung kommen, die vom Regime profitieren oder dieses unterstützen.
- 9 Die Verordnung Nr. 442/2011 wurde ersetzt durch die Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates vom 18. Januar 2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 442/2011 (ABl. L 16, S. 1).

- 10 Durch den Durchführungsbeschluss 2012/256/GASP des Rates vom 14. Mai 2012 zur Durchführung des Beschlusses 2011/782/GASP (ABl. L 126, S. 9) wurde der Name des Klägers in die in Anhang I des Beschlusses 2011/782 enthaltene Liste aufgenommen, und zwar - in der Verfahrenssprache - mit folgender Begründung:

„Adib Mayaleh apporte un soutien économique et financier au régime syrien dans le cadre de ses fonctions de gouverneur de la Banque centrale de Syrie. [Adib Mayaleh ... leistet dem syrischen Regime im Rahmen seiner Tätigkeit als Gouverneur der Zentralbank Syriens wirtschaftliche und finanzielle Unterstützung.]“

- 11 Durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 410/2012 des Rates vom 14. Mai 2012 zur Durchführung des Artikels 32 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 (ABl. L 126, S. 3) wurde der Name des Klägers mit derselben Begründung wie oben in Rn. 10 wiedergegeben in die Liste in Anhang II der Verordnung Nr. 36/2012 aufgenommen.

- 12 Art. 21 Abs. 2 und 3 des Beschlusses 2011/782 lautet:

„(2) Der Rat setzt die betreffende Person oder Organisation entweder auf direktem Weg, falls ihre Anschrift bekannt ist, oder durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung von seinem Beschluss zur Aufnahme in die Liste und den Gründen hierzu in Kenntnis und gibt dabei dieser Person oder Organisation Gelegenheit zur Stellungnahme.

(3) Wird eine Stellungnahme unterbreitet oder werden wesentliche neue Beweise vorgelegt, so überprüft der Rat seinen Beschluss und unterrichtet die betreffende Person oder Organisation entsprechend.“

- 13 Art. 32 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 36/2012 enthält eine ähnliche Bestimmung.

- 14 Am 15. Mai 2012 veröffentlichte der Rat im *Amtsblatt der Europäischen Union* die Mitteilung für die Personen und Einrichtungen, auf die die restriktiven Maßnahmen nach dem Beschluss 2011/782, durchgeführt durch den Durchführungsbeschluss 2012/256, und der Verordnung Nr. 36/2012, durchgeführt durch die Durchführungsverordnung Nr. 410/2012, Anwendung finden (ABl. C 139, S. 19).

- 15 Nach dieser Mitteilung können die betroffenen Personen und Organisationen beim Rat unter Vorlage von entsprechenden Nachweisen beantragen, dass der Beschluss, sie in die Listen aufzunehmen, die den oben in Rn. 14 genannten Rechtsakten als Anhänge beigefügt wurden, überprüft wird.

- 16 Der Kläger wandte sich nach seiner Aufnahme in die fraglichen Listen nicht an den Rat. Vielmehr hat er mit Klageschrift, die am 11. Juli 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, eine Klage auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung Nr. 410/2012 und des Durchführungsbeschlusses 2012/256, soweit diese Rechtsakte ihn betreffen, erhoben.

- 17 Durch den Beschluss 2012/739/GASP des Rates vom 29. November 2012 über restriktive Maßnahmen gegen Syrien und zur Aufhebung des Beschlusses 2011/782 (ABl. L 330, S. 21) wurden die auf den Kläger angewandten restriktiven Maßnahmen aufrechterhalten und sein Name in Anhang I.A des Beschlusses 2012/739 mit der folgenden Begründung aufgenommen:

„Im Rahmen seiner Tätigkeit als Gouverneur der Zentralbank Syriens ist Adib Mayaleh verantwortlich für wirtschaftliche und finanzielle Unterstützung des syrischen Regimes.“

- 18 Am 30. November 2012 veröffentlichte der Rat im *Amtsblatt der Europäischen Union* die Mitteilung für die Personen und Organisationen, auf die restriktive Maßnahmen nach dem Beschluss 2012/739 und der Verordnung Nr. 36/2012 Anwendung finden (ABl. C 370, S. 6), die inhaltlich im Wesentlichen der oben in den Rn. 14 und 15 genannten Mitteilung entspricht.
- 19 Durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 363/2013 des Rates vom 22. April 2013 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 (ABl. L 111, S. 1, Berichtigung im ABl. L 127, S. 27) ersetzte der Rat Anhang II der Verordnung Nr. 36/2012, wobei der Name des Klägers mit derselben Begründung wie oben in Rn. 17 aufgeführt auch in den neuen Anhang aufgenommen wurde.
- 20 Am 23. April 2013 veröffentlichte der Rat im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Mitteilung für die Personen und Einrichtungen, auf die die restriktiven Maßnahmen nach dem Beschluss 2012/739, durchgeführt durch den Durchführungsbeschluss 2013/185/GASP des Rates, und der Verordnung Nr. 36/2012, durchgeführt durch die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013, Anwendung finden (ABl. C 115, S. 5), die inhaltlich im Wesentlichen der oben in den Rn. 14 und 15 genannten Mitteilung entspricht.
- 21 Durch den Beschluss 2013/255/GASP des Rates vom 31. Mai 2013 über restriktive Maßnahmen gegen Syrien (ABl. L 147, S. 14) wurden die auf den Kläger angewandten restriktiven Maßnahmen aufrechterhalten und sein Name in Anhang I.A des Beschlusses mit derselben Begründung wie oben in Rn. 17 aufgeführt aufgenommen.
- 22 Am 1. Juni 2013 veröffentlichte der Rat im *Amtsblatt der Europäischen Union* die Mitteilung für die Personen und Organisationen, auf die restriktive Maßnahmen nach dem Beschluss 2013/255 und der Verordnung Nr. 36/2012 Anwendung finden (ABl. C 155, S. 1), die inhaltlich im Wesentlichen der oben in den Rn. 14 und 15 genannten Mitteilung entspricht.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 23 Wie oben in Rn. 16 ausgeführt worden ist, hat der Kläger mit am 11. Juli 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift eine Klage auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung Nr. 410/2012 und des Durchführungsbeschlusses 2012/256, soweit diese Rechtsakte ihn betreffen, erhoben. Die Klage ist unter dem Aktenzeichen T-307/12 in das Register der Kanzlei eingetragen worden.
- 24 Mit am 30. Januar 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat der Kläger beantragt, seinen Antrag in der Rechtssache T-307/12 anzupassen, damit sich sein Nichtigkeitsantrag auch auf den Beschluss 2012/739 richtet, soweit er ihn betrifft (im Folgenden: Antrag auf Einbeziehung des Beschlusses 2012/739 in die Klage).
- 25 Mit am 27. Februar 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat der Rat erklärt, dass er zum Antrag auf Einbeziehung des Beschlusses 2012/739 in die Klage keine Stellungnahme abgeben werde.
- 26 Mit am 30. Juli 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat der Kläger beantragt, seinen Antrag in der Rechtssache T-307/12 anzupassen, damit sich sein Nichtigkeitsantrag auch auf die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 und den Beschluss 2013/255 richtet, soweit diese Rechtsakte ihn betreffen (im Folgenden: Antrag auf Einbeziehung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 in die Klage bzw. Antrag auf Einbeziehung des Beschlusses 2013/255 in die Klage). Am gleichen Tag hat der Kläger eine zweite Klage erhoben, die unter dem Aktenzeichen T-408/13 in das Register der Kanzlei eingetragen worden ist und mit der er die Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 und des Beschlusses 2013/255, soweit diese Rechtsakte ihn betreffen, beantragt hat.

- 27 Mit am 6. September 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat der Rat in der Rechtssache T-307/12 erklärt, dass er weder zum Antrag auf Einbeziehung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 in die Klage noch zum Antrag auf Einbeziehung des Beschlusses 2013/255 in die Klage eine Stellungnahme abgeben werde.
- 28 In der Rechtssache T-408/13 hat das Gericht (Neunte Kammer) im Rahmen prozessleitender Maßnahmen gemäß Art. 64 seiner Verfahrensordnung den Rat aufgefordert, näher auszuführen, ob die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 und der Beschluss 2013/255 dem Kläger unmittelbar übermittelt wurden.
- 29 Mit Schreiben, das am 15. Oktober 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Rat zwei Schreiben vorgelegt, die auf den 13. Mai bzw. den 3. Juni 2013 datiert sind und mit denen er einem der Vertreter des Klägers in der Rechtssache T-307/12, Herrn Karouni, zunächst die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 und anschließend den Beschluss 2013/255 übermittelt hatte.
- 30 Mit Schreiben, das am 30. Oktober 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger bestätigt, dass sein Vertreter die genannten Mitteilungen am 17. Mai bzw. am 6. Juni 2013 erhalten habe. Er hat jedoch darauf hingewiesen, dass weder die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 noch der Beschluss 2013/255 ihm unmittelbar an seine Adresse zugestellt worden seien.
- 31 Nach Art. 50 der Verfahrensordnung sind die Rechtssachen T-307/12 und T-408/13 nach Anhörung der Parteien mit Beschluss des Präsidenten der Neunten Kammer des Gerichts vom 6. November 2013 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.
- 32 Am 18. Dezember 2013 hat der Rat seine Klagebeantwortung in der Rechtssache T-408/13 eingereicht.
- 33 Mit Beschluss vom 6. Januar 2014 hat das Gericht (Neunte Kammer) nach Art. 47 § 1 der Verfahrensordnung entschieden, dass ein zweiter Schriftsatzwechsel nicht erforderlich ist.
- 34 Mit am 21. Januar 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schreiben hat der Kläger um Genehmigung ersucht, in der Rechtssache T-408/13 eine Erwiderung einzureichen, um zu den Einreden der Unzulässigkeit, die der Rat in der oben in Rn. 32 genannten Klagebeantwortung erhoben hatte, Stellung zu nehmen.
- 35 Am 22. Januar 2014 hat das Gericht gemäß Art. 14 der Verfahrensordnung die vorliegenden Rechtssachen auf Vorschlag der Neunten Kammer an den erweiterten Spruchkörper verwiesen.
- 36 Mit am 22. Januar 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat der Kläger beantragt, seine Anträge anzupassen, damit sich seine Nichtigkeitsanträge auch auf den Beschluss 2013/760/GASP des Rates vom 13. Dezember 2013 zur Änderung des Beschlusses 2013/255 (ABl. L 335, S. 50) und die Verordnung (EU) Nr. 1332/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung Nr. 36/2012 (ABl. L 335, S. 3) richten, soweit diese Rechtsakte ihn betreffen.
- 37 Mit Beschluss vom 13. Februar 2014 hat das Gericht (Neunte erweiterte Kammer) den oben in Rn. 34 genannten Antrag des Klägers zurückgewiesen.
- 38 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Neunte erweiterte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, und die Parteien im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 64 der Verfahrensordnung aufgefordert, einige Fragen zu beantworten. Auch die Französische Republik ist nach Art. 24 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union um Auskunft ersucht worden.

- 39 Die Parteien sind den Aufforderungen fristgemäß nachgekommen. Ebenso hat die Französische Republik die erbetenen Auskünfte erteilt.
- 40 In der Sitzung vom 3. April 2014 haben die Parteien mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet. Bei dieser Gelegenheit hat der Kläger u. a. erklärt, dass erstens die Klage in der Rechtssache T-408/13 hilfsweise für den Fall erhoben worden sei, dass das Gericht seine Anträge in der Rechtssache T-307/12 in der durch die oben in den Rn. 24 und 26 genannten Anträge angepassten Fassung für unzulässig erkläre, und zweitens er den oben in Rn. 36 genannten Antrag auf Anpassung seiner Anträge zurücknehme. Der Rat hat erklärt, die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 sei verspätet angefochten worden. Für den Fall, dass das Gericht die Auffassung vertrete, dass die am 9. Mai 2013 im Amtsblatt veröffentlichte Berichtigung der Durchführungsverordnung (im Folgenden: Berichtigung vom 9. Mai 2013) dem Kläger hätte übermittelt werden müssen, hat der Rat hilfsweise beantragt, dass die Klage insoweit, als sie sich auf diese Durchführungsverordnung beziehe, für unzulässig erklärt werde, und in Bezug auf die Berichtigung hat er die Entscheidung in das Ermessen des Gerichts gestellt. Diese Erklärungen sind im Protokoll der mündlichen Verhandlung festgehalten worden.
- 41 In der Rechtssache T-307/12 beantragt der Kläger,
- den Durchführungsbeschluss 2012/256 für nichtig zu erklären, soweit er ihn betrifft;
 - die Durchführungsverordnung Nr. 410/2012 für nichtig zu erklären, soweit sie ihn betrifft;
 - den Beschluss 2012/739 für nichtig zu erklären, soweit er ihn betrifft;
 - die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 für nichtig zu erklären, soweit sie ihn betrifft;
 - den Beschluss 2013/255 für nichtig zu erklären, soweit er ihn betrifft;
 - dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
- 42 In der Rechtssache T-408/13 beantragt der Kläger,
- die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 für nichtig zu erklären, soweit sie ihn betrifft;
 - den Beschluss 2013/255 für nichtig zu erklären, soweit er ihn betrifft;
 - dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
- 43 In der Rechtssache T-307/12 beantragt der Rat,
- die Klage abzuweisen;
 - dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.
- 44 In der Rechtssache T-408/13 beantragt der Rat,
- die Klage für unzulässig zu erklären;
 - hilfsweise, die Klage für unzulässig zu erklären, soweit sie sich auf die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 richtet;
 - äußerst hilfsweise, die Klage für unbegründet zu erklären;

— dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

A – Zur Klage in der Rechtssache T-307/12

1. Zur Zulässigkeit der Anträge auf Anpassung der Klageanträge

45 Der Kläger hat beantragt, den Umfang seiner Klage in der Rechtssache T-307/12 auszuweiten, damit sich diese auch auf den Beschluss 2012/739, die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 und den Beschluss 2013/255 richte.

a) Zum Antrag auf Einbeziehung des Beschlusses 2012/739 und des Beschlusses 2013/255 in die Klage

46 Wie aus den vorstehenden Rn. 17 und 20 hervorgeht, wurde nach Erhebung der Klage in der Rechtssache T-307/12 zum einen der Beschluss 2011/782 in der durch den Durchführungsbeschluss 2012/256 geänderten Fassung durch den Beschluss 2012/739 aufgehoben und ersetzt; zum anderen wurde, nachdem der letztgenannte Beschluss nicht mehr anwendbar war, der Beschluss 2013/255 erlassen. Der Name des Klägers befindet sich mit der oben in Rn. 17 angeführten Begründung auf den Listen, die dem Beschluss 2012/739 und dem Beschluss 2013/255 als Anhang I beigefügt wurden.

47 Insoweit ist festzustellen, dass ein Rechtsakt, der während des Verfahrens den ursprünglich angefochtenen Rechtsakt mit gleichem Gegenstand ersetzt, als neue Tatsache anzusehen ist, die den Kläger zur Anpassung seiner Anträge und Klagegründe berechtigt. Es kann nämlich nicht zugelassen werden, dass eine Einrichtung oder ein Organ der Europäischen Union den Rügen in einer gegen einen Rechtsakt eingereichten Klageschrift dadurch begegnen könnte, dass der angefochtene Rechtsakt angepasst oder durch einen anderen ersetzt und diese Änderung oder Ersetzung im Verfahren geltend gemacht wird, um es der Gegenpartei unmöglich zu machen, ihre ursprünglichen Anträge und Klagegründe auf den späteren Rechtsakt auszudehnen oder gegen diesen ergänzende Anträge zu stellen und zusätzliche Angriffsmittel vorzubringen (Urteile des Gerichtshofs vom 3. März 1982, Alpha Steel/Kommission, 14/81, Slg. 1982, 749, Rn. 8, und des Gerichts vom 6. September 2013, Bank Melli Iran/Rat, T-35/10 und T-7/11, Rn. 53).

48 Im Übrigen muss ein Antrag auf Anpassung der Klageanträge, um zulässig zu sein, innerhalb der zweimonatigen Klagefrist nach Art. 263 Abs. 6 AEUV, die um die in Art. 102 § 2 der Verfahrensordnung vorgesehene Entfernungsfrist von zehn Tagen sowie gegebenenfalls um die in Art. 102 § 1 der Verfahrensordnung vorgesehenen zusätzlichen 14 Tage zu verlängern ist, gestellt werden (vgl. unten, Rn. 65). Diese Klagefrist ist zwingendes Recht und von den Unionsgerichten so anzuwenden, dass die Rechtssicherheit und die Gleichheit der Rechtsbürger vor dem Gesetz gewährleistet sind. Es ist somit Sache des Richters, gegebenenfalls von Amts wegen zu prüfen, ob diese Frist gewahrt worden ist (vgl. Urteil Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 47 angeführt, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 Der Antrag auf Einbeziehung des Beschlusses 2012/739 in die Klage und der Antrag auf Einbeziehung des Beschlusses 2013/255 in die Klage sind daher zulässig. Denn da diese Beschlüsse, aufgrund deren der Kläger weiterhin von den restriktiven Maßnahmen gegen Syrien betroffen ist, am 29. November 2012 bzw. 31. Mai 2013 erlassen wurden, sind diese Anträge, die bei der Kanzlei des Gerichts am 30. Januar 2013 bzw. am 30. Juli 2013 eingegangen sind, zweifellos innerhalb der für die fraglichen Beschlüsse jeweils geltenden Klagefristen gestellt worden.

b) Zum Antrag auf Einbeziehung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 in die Klage

- 50 Zwar hat der Rat in seinem am 6. September 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingereichten Schriftsatz (vgl. oben, Rn. 27) nicht geltend gemacht, dass der Antrag auf Einbeziehung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 in die Klage verspätet sei, doch in der gemeinsamen mündlichen Verhandlung der beiden verbundenen Rechtssachen hat er sich darauf berufen, dass der Kläger den Rechtsakt nicht fristgerecht angefochten habe. Der Rat hat im Wesentlichen, wie bereits in seiner Klagebeantwortung in der Rechtssache T-408/13, geltend gemacht, dass sich der Kläger spätestens am 29. Juli 2013 an das Gericht hätte wenden müssen, da erstens einer der Rechtsanwälte, die den Kläger bereits in der Rechtssache T-307/12 vertreten hätten, am 17. Mai 2013 den Erhalt der vom Rat an dessen Kanzleiadresse zugestellten Mitteilung der genannten Durchführungsverordnung bestätigt habe und zweitens den Bestimmungen zu den Klagefristen in Art. 263 Abs. 6 AEUV sowie in Art. 102 § 2 und Art. 101 § 2 Abs. 1 der Verfahrensordnung Rechnung zu tragen sei.
- 51 Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, dass die Mitteilung nicht wirksam und somit der Antrag auf Einbeziehung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 in die Klage nicht verspätet sei.
- 52 Es ist zu prüfen, ob der Rat verpflichtet war, dem Kläger die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 mitzuteilen, und, falls dies der Fall ist, welche Modalitäten bei dieser Mitteilung zu beachten waren.

Zur Verpflichtung, dem Kläger die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 mitzuteilen

- 53 Zunächst ist festzustellen, dass die oben in den Rn. 47 und 48 genannten Grundsätze auch für einen Antrag auf Anpassung eines Klageantrags gelten, der sich auf einen Rechtsakt wie die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 richtet, der - ohne einen vorherigen Rechtsakt aufzuheben - die Entscheidung über die Aufnahme einer Person in die Listen der von den restriktiven Maßnahmen erfassten Personen nach einem durch die anwendbare Regelung ausdrücklich vorgeschriebenen Verfahren aufrechterhält (vgl. in diesem Sinne Urteil Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 47 angeführt, Rn. 54).
- 54 Im Übrigen setzt der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nach der Rechtsprechung voraus, dass das Unionsorgan, das - wie dies vorliegend der Fall ist - restriktive Maßnahmen gegen eine Person oder Einrichtung erlässt oder aufrechterhält, entweder zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Maßnahmen erlassen werden, oder wenigstens so bald wie möglich danach die Gründe mitteilt, auf die diese Maßnahmen gestützt werden, um diesen Personen oder Einrichtungen die Wahrnehmung ihres Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz zu ermöglichen (vgl. Urteil Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 47 angeführt, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 55 Im vorliegenden Fall wird dieser Grundsatz in Art. 32 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 36/2012 angewandt, in dem es heißt:

„(1) Beschließt der Rat, [restriktive] Maßnahmen auf eine natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung anzuwenden, so ändert er die Anhänge II oder IIa entsprechend.

(2) Der Rat setzt die in Absatz 1 genannten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen entweder auf direktem Weg, falls deren Anschrift bekannt ist, oder durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung von seinem Beschluss und den Gründen für ihre Aufnahme in die Liste in Kenntnis, und gibt dabei diesen natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen Gelegenheit zur Stellungnahme.“

- 56 Daraus folgt, dass die Frist für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen einen Rechtsakt, mit dem restriktive Maßnahmen gegen eine Person oder eine Einrichtung verhängt werden, erst zum Zeitpunkt der Mitteilung des Rechtsakts an den Betroffenen und nicht zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Rechtsakts zu laufen beginnt, da es sich bei dem Rechtsakt im Hinblick auf die Personen, die von den Maßnahmen betroffen sind, um ein Bündel von Einzelentscheidungen handelt. Desgleichen beginnt die Frist für die Einreichung eines Antrags auf Erweiterung der Klageanträge und Klagegründe auf einen Rechtsakt, der diese Maßnahmen aufrechterhält, erst zum Zeitpunkt der Mitteilung dieses neuen Rechtsakts an die betreffende Person oder Einrichtung zu laufen (vgl. in diesem Sinne Urteil Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 47 angeführt, Rn. 57; vgl. in diesem Sinne und entsprechend auch Urteil des Gerichtshofs vom 23. April 2013, Gbagbo u. a./Rat, C-478/11 P bis C-482/11 P, Rn. 56 bis 58).
- 57 Im vorliegenden Fall ist die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 ein Rechtsakt, mit dem der Rat die Aufnahme des Namens des Klägers in die im Anhang der Verordnung Nr. 36/2012 befindliche Liste aufrechterhielt. Folglich war der Rat verpflichtet, den Kläger von diesem Rechtsakt in Kenntnis zu setzen, und zwar unabhängig davon, ob er sich bei seiner Entscheidung, die Aufnahme des Namens aufrechtzuerhalten, auf neue Erkenntnisse gestützt hatte. Entgegen dem Vorbringen des Rates in der mündlichen Verhandlung geht aus dem Urteil des Gerichts vom 4. Februar 2014, Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat (T-174/12 und T-80/13, Rn. 149), nämlich nicht hervor, dass die Verpflichtung, eine Person, die von einem Rechtsakt betroffen ist, der ihr gegenüber restriktive Maßnahmen aufrechterhält, in Kenntnis zu setzen, nur gilt, wenn sich der Rechtsakt auf Erkenntnisse stützt, die im Vergleich zu den Erkenntnissen, die ursprünglich den Erlass der Maßnahmen gerechtfertigt haben, neu sind. In Wirklichkeit betrifft die vom Rat angeführte Rechtsprechung die Frage, ob die Wahrung der Verteidigungsrechte einer Person, die von restriktiven Maßnahmen betroffen ist, voraussetzt, dass diese Person vor Erlass eines Rechtsakts, der diese Maßnahmen ihr gegenüber aufrechterhält, angehört wird. Hierzu hat die Rechtsprechung festgestellt, dass das Recht auf Anhörung vor Erlass von Rechtsakten, mit denen restriktive Maßnahmen gegen Personen aufrechterhalten werden, die von diesen Maßnahmen bereits betroffen sind, voraussetzt, dass der Rat zulasten dieser Personen neue Erkenntnisse berücksichtigt hat (vgl. Urteil Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat, Rn. 149 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 58 Folglich war der Rat im vorliegenden Fall verpflichtet, den Kläger von der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 in Kenntnis zu setzen.

Zu den beiden Optionen der direkten Mitteilung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 an die Betroffenen einerseits und der Veröffentlichung einer Bekanntgabe dieses Rechtsakts im Amtsblatt andererseits

- 59 Für die Feststellung, welches Ereignis den Beginn der Frist auslöste, die der Kläger für die Anfechtung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 vor dem Gericht wahren musste, sind die Modalitäten zu bestimmen, nach denen der Rat zur Mitteilung dieses Rechtsakts verpflichtet war.
- 60 Nach der Rechtsprechung ist Art. 32 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 36/2012 dahin gehend auszulegen, dass dann, wenn der Rat die Anschrift einer von restriktiven Maßnahmen betroffenen Person besitzt und keine direkte Mitteilung der diese Maßnahmen beinhaltenden Rechtsakte erfolgt, die Klagefrist, die die betroffene Person bei der Anfechtung der Rechtsakte vor dem Gericht einhalten muss, nicht in Gang gesetzt wird. Daher setzt die Veröffentlichung einer Bekanntmachung im *Amtsblatt der Europäischen Union* die Frist nur in Gang, wenn der Rechtsakt, mit dem die restriktiven Maßnahmen gegen den Betroffenen erlassen oder aufrechterhalten werden, diesem nicht individuell mitgeteilt werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteile Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 47 angeführt, Rn. 59, und Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat, oben in Rn. 57 angeführt, Rn. 59 und 60; vgl. in diesem Sinne und entsprechend auch Urteil Gbagbo u. a./Rat, oben in Rn. 56 angeführt, Rn. 61 und 62).

- 61 Insoweit ist davon auszugehen, dass es dem Rat nicht möglich ist, einer natürlichen oder juristischen Person oder einer Einrichtung einen Rechtsakt, der restriktive Maßnahmen beinhaltet, die sie betreffen, individuell mitzuteilen, wenn die Adresse der Person oder Einrichtung nicht allgemein bekannt ist und ihm nicht mitgeteilt wurde oder die Mitteilung an die dem Rat vorliegende Adresse versandt wurde und nicht zugestellt werden kann, obwohl er mit der gebotenen Sorgfalt alle Anstrengungen unternommen hat, um die Mitteilung zu überbringen.
- 62 Im vorliegenden Fall steht fest, dass der Rat am 23. April 2013, dem Zeitpunkt, zu dem die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 erlassen wurde, über die Anschrift des Klägers verfügte. Die verfahrenseinleitende Klageschrift in der Rechtssache T-307/12, die am 11. Juli 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen und dem Rat am 13. Juli 2012 zugestellt worden ist, enthielt nämlich gemäß Art. 44 § 1 Buchst. a der Verfahrensordnung die Zustellungsanschrift des Klägers und führte insoweit aus, dass seine Zustellungsanschrift die Zentralbank Syriens sei, deren Adresse ebenfalls aufgeführt war.
- 63 Daher lässt sich grundsätzlich ausschließen, dass die Veröffentlichung der oben in Rn. 20 genannten Bekanntmachung im Amtsblatt, die u. a. die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 betraf, als Ereignis angesehen werden kann, das die Frist in Gang setzte, die der Kläger für die Anfechtung dieses Rechtsakts vor dem Gericht wahren musste.
- 64 Da der Rat in der vorliegenden Rechtssache noch nicht einmal geltend gemacht hat, dass es ihm nicht möglich gewesen sei, den Kläger auf direktem Weg von der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 in Kenntnis zu setzen (vgl. in diesem Sinne Urteil Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat, oben in Rn. 57 angeführt, Rn. 61), könnte der Zeitpunkt der Veröffentlichung der Bekanntmachung nur dann den Beginn der Klagefrist darstellen, wenn eine solche direkte Mitteilung gescheitert wäre (vgl. oben, Rn. 61). Dies ist in der vorliegenden Rechtssache jedoch nicht der Fall.
- 65 Im Übrigen kann es, wenn der Rat die Zustellungsanschrift einer von restriktiven Maßnahmen betroffenen Person besitzt und er ihr die Rechtsakte, die diese Maßnahmen vorsehen, wirksam an diese Zustellungsanschrift übermittelt, nicht relevant sein, dass die Frist für die Erhebung einer Klage gegen diese Rechtsakte für die betreffende Person günstiger sein könnte, wenn sie ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Bekanntgabe der fraglichen Rechtsakte im Amtsblatt berechnet würde, insbesondere angesichts der Anwendung von Art. 102 § 1 der Verfahrensordnung, der 14 zusätzliche Tage für die Berechnung der Klagefrist ab der Veröffentlichung eines Rechtsakts im Amtsblatt vorsieht (vgl. in diesem Sinne Urteil Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat, oben in Rn. 57 angeführt, Rn. 65). Eine direkte Mitteilung an den Adressaten ermöglicht es diesem nämlich, den Inhalt der ihn betreffenden Rechtsakte sowie die Gründe, auf die sie gestützt werden, zur Kenntnis zu nehmen. Folglich setzt der Zeitpunkt des Zugangs einer solchen Mitteilung die Frist für die Erhebung einer Klage gegen die Rechtsakte in Gang (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Beschlüsse des Gerichts vom 4. Juni 2012, ICO Satellite/Kommission, T-350/09, Rn. 29 und 33, und vom 18. Dezember 2012, Ungarn/Kommission, T-320/11, Rn. 19 und 23). Im Übrigen besteht das Ziel der in Art. 102 § 1 der Verfahrensordnung vorgesehenen zusätzlichen Frist von 14 Tagen darin, sicherzustellen, dass die Betroffenen über einen ausreichenden Zeitraum verfügen, um eine Klage gegen die veröffentlichten Rechtsakte und die Rechtsakte, die den Betroffenen durch Veröffentlichung einer Bekanntmachung mitgeteilt wurden, zu erheben (vgl. in diesem Sinne Urteil Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat, oben in Rn. 57 angeführt, Rn. 64 und 65). Ist dagegen ein Rechtsakt dem Betroffenen auf direktem Weg mitgeteilt worden, gibt es keinen Grund, ihm diese Frist einzuräumen.
- 66 Da aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass erstens der Rat verpflichtet war, dem Kläger die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 auf direktem Weg mitzuteilen, und zweitens, falls eine solche Mitteilung nicht wirksam erfolgte, die Frist, die der Kläger für die Anfechtung dieses Rechtsakts vor dem Gericht einzuhalten hatte, nicht in Gang gesetzt wurde, ist zu ermitteln, ob der Rat dieser Verpflichtung nachgekommen ist.

Zu den Modalitäten der Mitteilung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 an den Kläger

- 67 Es steht fest, dass erstens der Rat die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 nicht an die Adresse des Klägers bei der Zentralbank Syriens übermittelt hat und zweitens einer der Rechtsanwälte, die den Kläger in der Rechtssache T-307/12 vertreten, am 17. Mai 2013 ein auf den 13. Mai 2013 datiertes Schreiben des Rates empfing, dem die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 beigelegt war (im Folgenden: am 17. Mai 2013 empfangenes Schreiben).
- 68 Der Kläger macht geltend, das am 17. Mai 2013 empfangene Schreiben sei keine wirksame Mitteilung, da der Rat erstens ihm nicht die Berichtigung vom 9. Mai 2013 mitgeteilt habe (vgl. oben, Rn. 40), zweitens das Schreiben in einem einzigen Umschlag, in dem sich auch Mitteilungen an andere Mandanten der Kanzlei seiner Rechtsanwälte befunden hätten, übermittelt habe und drittens nicht die Adresse des Klägers bei der Zentralbank Syriens verwendet habe.
- 69 Zum ersten Argument des Klägers ist festzustellen, dass die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 zwar Gegenstand der Berichtigung vom 9. Mai 2013 war und aus der Akte nicht hervorgeht, dass die Berichtigung dem am 17. Mai 2013 empfangenen Schreiben beigelegt war. Zwischen den Parteien ist jedoch unstrittig, dass die Berichtigung vom 9. Mai 2013 nur die Korrektur der arabischen Schreibweise der Namen der Personen betraf, die in den Listen im Anhang der fraglichen Durchführungsverordnung aufgeführt sind.
- 70 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 sowohl in ihrer ursprünglichen Fassung als auch in der Fassung, die aus der Berichtigung vom 9. Mai 2013 hervorgeht, die Namen der in den angehängten Listen genannten Personen in lateinischen Buchstaben aufführt und die arabische Bezeichnung nur in Klammern genannt wird. Ferner enthielten die Rechtsakte, die restriktive Maßnahmen gegen Syrien beinhalteten und vor der Durchführungsverordnung erlassen wurden, nur die lateinische Schreibweise der Namen der betroffenen Personen, was den Kläger nicht daran hinderte, von ihnen Kenntnis zu nehmen und sie vor dem Gericht anzufechten. Schließlich ist Arabisch keine Amtssprache der Europäischen Union.
- 71 Unter diesen Umständen nimmt die Berichtigung vom 9. Mai 2013 keinen Einfluss auf die Wirkungen, die die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 für den Kläger hat (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juni 1994, AC-ATEL Electronics, C-30/93, Slg. 1994, I-2305, Rn. 24). Daher lässt sich aus dem Umstand, dass dem am 17. Mai 2013 empfangenen Schreiben nur die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 und nicht die Berichtigung vom 9. Mai 2013 beigelegt war, nicht folgern, dass es sich um eine unwirksame Mitteilung handelte, so dass das erste Argument des Klägers zurückzuweisen ist.
- 72 Auch das zweite Argument des Klägers ist unbegründet. Das am 17. Mai 2013 empfangene Schreiben wies nämlich in der Rubrik „Betreff“ eindeutig darauf hin, dass es den Kläger betraf. Ebenso ist offensichtlich, dass sich die Formulierung „Ihr Mandant“, die sich im zugegebenermaßen standardisierten Text befindet, nicht auf irgendeinen Mandanten der Kanzlei der Rechtsanwälte des Klägers bezieht, sondern auf den Kläger. Im Übrigen ist das Schreiben mit der Registernummer des Generalsekretariats des Rates gekennzeichnet, mit der es grundsätzlich möglich ist, es von den anderen Schreiben zu unterscheiden, die sich im gleichen, beim Rechtsanwalt des Klägers eingegangenen Umschlag befanden.
- 73 Was das dritte Argument des Klägers betrifft, ist festzustellen, dass sich Art. 263 Abs. 6 AEUV auf die „Mitteilung [der Handlung] an den Kläger“ und nicht auf die Mitteilung der Handlung an den Vertreter des Klägers bezieht.
- 74 Folglich ist, wenn ein Rechtsakt Gegenstand einer Mitteilung sein muss, damit die Klagefrist in Gang gesetzt wird, die Mitteilung grundsätzlich an den Adressaten des Rechtsakts und nicht an die ihn vertretenden Anwälte zu richten. Nach der Rechtsprechung gilt nämlich die Mitteilung an den

Vertreter eines Klägers nur dann als Mitteilung an den Adressaten, wenn eine solche Form der Mitteilung ausdrücklich durch eine Regelung oder eine Vereinbarung zwischen den Parteien vorgesehen ist (vgl. in diesem Sinne Beschluss des Gerichts vom 8. Juli 2009, Thoss/Rechnungshof, T-545/08, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 41 und 42, sowie Urteil des Gerichts vom 11. Juli 2013, BVGD/Kommission, T-104/07 und T-339/08, Rn. 146).

- 75 Im vorliegenden Fall ist auch die einschlägige Regelung, d. h. Art. 32 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 36/2012 (vgl. oben, Rn. 55), zu berücksichtigen und festzustellen, dass sie keinen ausdrücklichen Hinweis darauf enthält, dass die Mitteilung, auf die sich die in der vorstehenden Randnummer angeführte Rechtsprechung bezieht, die Form der Mitteilung eines Rechtsakts an einen Rechtsanwalt der vom Rechtsakt betroffenen Person annehmen kann.
- 76 Insofern folgte der Rat bei der Mitteilung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 an einen der Rechtsanwälte, die den Kläger in der Rechtssache T-307/12 vertreten, nicht dem Wortlaut der genannten Regelung, die er sich selbst auferlegt hatte.
- 77 Im Übrigen findet sich in den Akten kein Hinweis darauf, dass zwischen den Parteien eine Vereinbarung im Sinne der oben in Rn. 74 angeführten Rechtsprechung bestand, die es dem Rat erlaubte, die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 dem genannten Rechtsanwalt mitzuteilen. Der Kläger hat sich zu keinem Zeitpunkt – weder unmittelbar noch über seine Rechtsanwälte – an den Rat gewandt, so dass sich das Vorliegen einer solchen Vereinbarung nur aus den Schriftstücken ergeben könnte, die im Rahmen der vorliegenden Klagen vor dem Gericht ausgetauscht worden sind. Diesen Schriftstücken lässt sich jedoch nicht entnehmen, dass eine solche Vereinbarung getroffen wurde.
- 78 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass der am 30. Juli 2013 gestellte Antrag des Klägers, die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 in die Klage einzubeziehen, nicht präkludiert war, da der Rat dem Kläger die Durchführungsverordnung nicht wirksam mitgeteilt hatte. Daher ist die vom Rat gegen diesen Antrag erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.
- 79 Somit ist bei der Prüfung der Begründetheit der Klage in der Rechtssache T-307/12 davon auszugehen, dass der Antrag des Klägers auf Nichtigerklärung des Beschlusses 2011/782 in der durch den Durchführungsbeschluss 2012/256 geänderten Fassung, der Verordnung Nr. 36/2012 in der durch die Durchführungsverordnung Nr. 410/2012 geänderten Fassung, des Beschlusses 2012/739, der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 und des Beschlusses 2013/255 (im Folgenden zusammen: angefochtene Rechtsakte), soweit diese Rechtsakte ihn betreffen, zulässig ist.

2. Zur Begründetheit

- 80 Zur Begründung seiner Klage macht der Kläger im Wesentlichen vier Klagegründe geltend:
- Den ersten stützt er auf die Verletzung der Verteidigungsrechte, des Rechts auf ein faires Verfahren und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz;
 - den zweiten auf die Verletzung der Begründungspflicht;
 - den dritten auf den fehlenden Nachweis eines hinreichenden Bezugs zwischen ihm und der Situation, die dem Ergreifen restriktiver Maßnahmen gegen Syrien zugrunde lag, sowie auf eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit;
 - den vierten auf eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, des Rechts auf Eigentum, des Rechts auf ein Privat- und Familienleben und des Rechts auf Freizügigkeit sowie auf einen Verstoß gegen die nationalen und Unionsvorschriften, die den Bürgern der Mitgliedstaaten und der Union vorbehalten sind.

81 Zunächst ist der zweite Klagegrund, sodann der erste und anschließend sind die übrigen Klagegründe zu prüfen.

a) Zum zweiten Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht

82 Der Kläger macht geltend, die angefochtenen Rechtsakte gäben nicht die besonderen und konkreten Gründe an, aus denen der Rat in Ausübung seines Ermessens annehme, dass der Kläger den restriktiven Maßnahmen gegen Syrien zu unterwerfen sei. Die in diesen Rechtsakten gelieferte Begründung sei vage und allgemein und beschränke sich auf die Darstellung der beruflichen Tätigkeit des Klägers, anstatt objektive Gesichtspunkte darzulegen, aus denen geschlossen werden könne, dass er durch sein tatsächliches Verhalten an den Machenschaften, die der Zentralbank Syriens vorgeworfen würden und im Zusammenhang mit der Repression gegen die Zivilbevölkerung stünden, beteiligt sei.

83 Weiterhin sei ihm nach dem Erlass der angefochtenen Rechtsakte keinerlei zusätzliche Begründung mitgeteilt worden.

84 Der Rat weist das Vorbringen des Klägers zurück.

85 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Pflicht zur Begründung eines beschwerenden Rechtsakts, wie sie in Art. 296 Abs. 2 AEUV 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. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 15. November 2012, Rat/Bamba, C-417/11 P, Rn. 49, sowie Urteil des Gerichts vom 14. Oktober 2009, Bank Melli Iran/Rat, T-390/08, Slg. 2009, II-3967, Rn. 80).

86 Soweit der Mitteilung bestimmter Umstände nicht 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 aufzuführen, die ihn zu ihrem Erlass veranlasst haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Oktober 2009, Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 85 angeführt, Rn. 81).

87 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 dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den 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 Kontexts 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 ihm gestattet, die Tragweite der ihm gegenüber getroffenen Maßnahme zu verstehen (Urteile Rat/Bamba, oben in Rn. 85 angeführt, Rn. 53 und 54, und Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 85 angeführt, Rn. 82).

- 88 Vorliegend wurde vom Rat seit der Aufnahme des Namens des Klägers in die Liste der restriktiven Maßnahmen gegen Syrien im Wesentlichen immer die Begründung geliefert, dass der Kläger eine Tätigkeit als Gouverneur der Zentralbank Syriens ausübe.
- 89 Entgegen den Ausführungen, die der Kläger in Beantwortung einer Frage des Gerichts vorgetragen hat, haben die geringfügigen redaktionellen Abweichungen, die in der Verfahrenssprache zwischen der Begründung des Durchführungsbeschlusses 2012/256 und der Durchführungsverordnung Nr. 410/2012 (vgl. oben, Rn. 10 und 11) einerseits und der Begründung des Beschlusses 2012/739, der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 und des Beschlusses 2013/255 (vgl. oben, Rn. 17 und 21) andererseits gegeben sind, keine Auswirkungen auf den wesentlichen Inhalt der vom Rat angegebenen Begründung.
- 90 Die Auffassung, dass der Kläger dem syrischen Regime im Rahmen seiner Tätigkeit als Gouverneur wirtschaftliche und finanzielle Unterstützung leistet, kommt nämlich der Aussage gleich, dass er im Rahmen dieser Tätigkeit für eine solche Unterstützung verantwortlich ist. In beiden Fällen ist es die Tätigkeit des Klägers, die - nach Ansicht des Rates – naturgemäß die Funktion einer wirtschaftlichen und finanziellen Unterstützung des syrischen Regimes beinhaltet.
- 91 Wie der Rat ausgeführt hat, sind die vom Kläger geltend gemachten Änderungen nicht auf eine veränderte Bedeutung der ursprünglich in Bezug auf den Kläger angeführten Begründung zurückzuführen, sondern auf das Anliegen, den Wortlaut der verschiedenen Sprachfassungen der angefochtenen Rechtsakte konsistenter zu gestalten.
- 92 Nach ständiger Rechtsprechung schließt es die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung von Rechtsakten der Union aus, im Fall von Zweifeln eine Bestimmung für sich allein zu betrachten, sondern gebietet vielmehr, sie unter Berücksichtigung ihrer Fassungen in den anderen Amtssprachen auszulegen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 17. November 2011, Homawoo, C-412/10, Slg. 2011, I-11603, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die bezüglich des Klägers angegebene Begründung ist jedoch in mehreren Sprachfassungen der angefochtenen Rechtsakte, u. a. der englischen Fassung, nicht geändert worden. Dieser Umstand ist - soweit es dessen überhaupt bedarf - eine Bestätigung dafür, dass der wesentliche Inhalt der Begründung unverändert geblieben ist.
- 93 Der Kläger konnte dieser Begründung entnehmen, dass er aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit in die Liste der von den restriktiven Maßnahmen gegen Syrien betroffenen Personen aufgenommen wurde.
- 94 Die Bestätigung, dass dem Kläger bewusst war, dass der Rat sich auf seine berufliche Tätigkeit gestützt hat, ergibt sich aus dem Umstand, dass er im Rahmen der vorliegenden Klagen einen Klagegrund, nämlich den dritten, geltend macht, in dem er gerade bestreitet, dass der Rat allein aufgrund dieser Tätigkeit restriktive Maßnahmen gegen ihn ergreifen könne.
- 95 Da im Übrigen die Gründe für die vom Rat vorgenommene Auswahl klar in den angefochtenen Rechtsakten angegeben werden, ist das Gericht in der Lage, deren Stichhaltigkeit zu prüfen.
- 96 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. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 10. Juli 2008, Bertelsmann und Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Slg. 2008, I-4951, Rn. 181, und Rat/Bamba, oben in Rn. 85 angeführt, Rn. 60).

- 97 Angesichts der dargelegten Erwägungen ist der Klagegrund einer Verletzung der Begründungspflicht zurückzuweisen. Die Stichhaltigkeit der Gründe, die der Rat in Bezug auf den Kläger angegeben hat, ist im Rahmen des dritten Klagegrundes zu prüfen.
- b) Zum ersten Klagegrund: Verletzung der Verteidigungsrechte, des Rechts auf ein faires Verfahren und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz
- 98 Der Kläger macht geltend, sein Name sei in die Liste der von den restriktiven und Strafcharakter aufweisenden Maßnahmen gegen Syrien betroffenen Personen aufgenommen worden, ohne dass er zuvor über die Gründe für diese Aufnahme informiert und dazu angehört worden sei. Die Notwendigkeit eines mit diesen Maßnahmen verbundenen Überraschungseffekts habe einer Anhörung vor ihrem Erlass nicht entgegengestanden.
- 99 Weiterhin ist der Rat nach Ansicht des Klägers seiner Verpflichtung nicht nachgekommen, ihm die angefochtenen Rechtsakte einschließlich der Gründe für seine Aufnahme mitzuteilen, obwohl seine Anschrift nicht unbekannt gewesen sein könne. Die Veröffentlichung einer Mitteilung im Amtsblatt habe ihm keine „konkrete Möglichkeit“ gegeben, Stellung zu nehmen. Das in solchen Mitteilungen erwähnte Prüfungsverfahren gestatte es ihm nämlich nicht, seinen Standpunkt gebührend zur Kenntnis zu bringen, und biete keine hinreichenden Garantien. Daher sei es unerheblich, dass er keinen diesbezüglichen Antrag gestellt habe.
- 100 Schließlich habe er nicht sein Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz ausüben können, da der Rat ihm nicht die Gründe mitgeteilt habe, aus denen er von den restriktiven Maßnahmen gegen Syrien betroffen sei.
- 101 Der Rat weist das Vorbringen des Klägers zurück.
- 102 Hierzu ist festzustellen, dass das Grundrecht auf Wahrung der Verteidigungsrechte in einem Verfahren, das dem Erlass einer restriktiven Maßnahme vorausgeht, ausdrücklich in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt ist, der Art. 6 Abs. 1 EUV den gleichen rechtlichen Rang wie den Verträgen zuerkennt (Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2011, Frankreich/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Slg. 2011, I-13427, Rn. 66).
- 103 Außerdem ist der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nach ständiger Rechtsprechung ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt und in den Art. 6 und 13 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist und im Übrigen von Art. 47 der Grundrechtecharta bekräftigt worden ist (Urteile des Gerichtshofs vom 13. März 2007, Unibet, C-432/05, Slg. 2007, I-2271, Rn. 37, und vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351, im Folgenden: Urteil Kadi, Rn. 335).
- 104 Darüber hinaus setzt die Effektivität der gerichtlichen Kontrolle – die sich insbesondere auf die Rechtmäßigkeit der Gründe erstrecken können muss, auf die sich eine Unionsbehörde zur Aufnahme des Namens einer Person oder einer Organisation in die von dieser Unionsbehörde erlassenen Listen der Adressaten der restriktiven Maßnahmen gestützt hat – nach ständiger Rechtsprechung voraus, dass die Unionsbehörde diese Gründe der betroffenen Person oder Organisation so weit wie möglich zu dem Zeitpunkt, zu dem ihre Aufnahme in die Liste beschlossen wird, oder wenigstens so bald wie möglich danach mitteilt, um den betreffenden Adressaten die fristgemäße Wahrnehmung ihres Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz zu ermöglichen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi, oben in Rn. 103 angeführt, Rn. 336).

- 105 Die Erfüllung dieser Verpflichtung zur Mitteilung der betreffenden Begründung ist nämlich sowohl erforderlich, um es den Adressaten der Restriktionen zu ermöglichen, ihre Rechte unter den bestmöglichen Bedingungen zu verteidigen und in Kenntnis aller Umstände zu entscheiden, ob es für sie von Nutzen ist, den Unionsrichter anzurufen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 15. Oktober 1987, Heylens u. a., 222/86, Slg. 1987, 4097, Rn. 15), als auch, um den Unionsrichter vollständig in die Lage zu versetzen, die ihm aufgrund des Vertrags obliegende Kontrolle der Rechtmäßigkeit des fraglichen Unionsrechtsakts auszuüben (Urteil Kadi, oben in Rn. 103 angeführt, Rn. 337).
- 106 In Übereinstimmung mit den Anforderungen dieser Rechtsprechung sehen Art. 21 Abs. 2 und 3 des Beschlusses 2011/782, Art. 32 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 36/2012, Art. 27 Abs. 2 und 3 des Beschlusses 2012/739 und Art. 30 Abs. 2 und 3 des Beschlusses 2013/255 vor, 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 in die Liste in Kenntnis setzt und ihr dabei Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Wird eine Stellungnahme unterbreitet oder werden stichhaltige neue Beweise vorgelegt, so überprüft der Rat seinen Beschluss und unterrichtet die natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung entsprechend.
- 107 Außerdem werden erstens nach Art. 25 des Beschlusses 2011/782, Art. 31 des Beschlusses 2012/739 und Art. 34 des Beschlusses 2013/255 diese Beschlüsse fortlaufend überprüft und zweitens nach Art. 32 Abs. 4 der Verordnung Nr. 36/2012 die Listen in den Anhängen der Verordnung in regelmäßigen Abständen überprüft.
- 108 Im vorliegenden Fall wurde nach dem Erlass der Durchführungsverordnung Nr. 410/2012 und des Durchführungsbeschlusses 2012/256 die oben in den Rn. 14 und 15 genannte Mitteilung veröffentlicht und damit dem Kläger die Möglichkeit gegeben, beim Rat eine Stellungnahme einzureichen.
- 109 Der Umstand, dass diese Bekanntmachung nach der erstmaligen Aufnahme des Klägers in die Liste der von den fraglichen restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen erfolgte, kann für sich genommen nicht als Verstoß gegen die Verteidigungsrechte angesehen werden.
- 110 Nach der Rechtsprechung verlangen die Verteidigungsrechte und insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör in Bezug auf restriktive Maßnahmen nicht, dass die Unionsbehörden die betreffende Begründung einer Person oder Organisation vor ihrer erstmaligen Aufnahme in die Liste, durch die die restriktiven Maßnahmen verhängt werden, mitteilen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi, oben in Rn. 103 angeführt, Rn. 338).
- 111 Eine solche vorherige Mitteilung könnte nämlich die Wirksamkeit der durch die Behörden angeordneten Maßnahmen des Einfrierens von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen beeinträchtigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi, oben in Rn. 103 angeführt, Rn. 339).
- 112 Um ihr Ziel zu erreichen, müssen solche Maßnahmen naturgemäß einen Überraschungseffekt haben und unverzüglich zur Anwendung kommen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi, oben in Rn. 103 angeführt, Rn. 340).
- 113 Mithin war der Rat nicht verpflichtet, den Kläger vor der erstmaligen Aufnahme seines Namens in die Liste der von den restriktiven Maßnahmen gegen Syrien betroffenen Personen anzuhören.
- 114 Allerdings kann im Zusammenhang mit dem Erlass des Beschlusses 2012/739, der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 und des Beschlusses 2013/255, bei denen es sich um Folgerechtsakte über den Verbleib des Namens des Klägers auf der Liste der von den restriktiven Maßnahmen gegen Syrien betroffenen Personen handelt, das Argument des Überraschungseffekts dieser Maßnahmen grundsätzlich nicht geltend gemacht werden (Urteile des Gerichts vom

13. September 2013, Makhlouf/Rat, T-383/11, Rn. 42, und Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat, oben in Rn. 57 angeführt, Rn. 148; vgl. in diesem Sinne und entsprechend auch Urteil Frankreich/People's Mojahedin Organization of Iran, oben in Rn. 102 angeführt, Rn. 62).
- 115 Nach der Rechtsprechung setzt der Anspruch auf Anhörung vor Erlass von Rechtsakten über die Beibehaltung restriktiver Maßnahmen gegenüber bereits von diesen Maßnahmen betroffenen Personen voraus, dass der Rat zulasten dieser Personen neue Erkenntnisse berücksichtigt hat (Urteile Makhlouf/Rat, oben in Rn. 114 angeführt, Rn. 43, und Syrian Lebanese Commercial Bank/Rat, oben in Rn. 57 angeführt, Rn. 149; vgl. in diesem Sinne und entsprechend auch Urteil Frankreich/People's Mojahedin Organization of Iran, oben in Rn. 102 angeführt, Rn. 63).
- 116 Im vorliegenden Fall hatte der Rat beim Beschluss über den Verbleib des Namens des Klägers auf der Liste der von den restriktiven Maßnahmen gegen Syrien betroffenen Personen keine neuen Erkenntnisse berücksichtigt, die dem Kläger nicht bereits im Anschluss an den Erlass der Rechtsakte mitgeteilt worden waren, die seine erstmalige Aufnahme in die fraglichen Listen vorsahen. Wie nämlich bereits oben in den Rn. 88 bis 92 ausgeführt, beruhen die Aufnahme und Beibehaltung des Namens des Klägers in den genannten Listen auf seiner Tätigkeit als Gouverneur der Zentralbank Syriens.
- 117 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Kläger gemäß den oben in den Rn. 106 und 107 angeführten Bestimmungen die Möglichkeit hatte, dem Rat auf eigene Initiative eine Stellungnahme zukommen zu lassen, ohne dass vor Erlass eines jeden Folgerechtsakts mangels Berücksichtigung neuer, ihn betreffender Erkenntnisse eine erneute ausdrückliche Einladung ausgesprochen wurde.
- 118 Der Kläger hat von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch gemacht.
- 119 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass der Kläger während mehrerer Monate Gelegenheit hatte, dem Rat eine Stellungnahme zukommen zu lassen und die Stichhaltigkeit der Gründe, die in den angefochtenen Rechtsakten hinreichend klar angegeben waren (vgl. oben, Rn. 93 bis 95) und zu seiner Aufnahme und Beibehaltung in den Listen der von den restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen geführt haben, zu beanstanden.
- 120 Was den Umstand betrifft, dass der Rat dem Kläger keine Anhörung gewährt hat, ist festzustellen, dass weder die fragliche Regelung noch der allgemeine Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte den Betroffenen ein Recht auf eine solche Anhörung verleihen (vgl. Urteil vom 6. September 2013, Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 47 angeführt, Rn. 105 und die dort angeführte Rechtsprechung), unabhängig davon, ob es sich um die erstmalige Aufnahme ihres Namens in die betreffenden Listen oder um den Verbleib in den Listen handelt.
- 121 Was das Vorbringen des Klägers zur fehlenden individuellen Mitteilung der angefochtenen Rechtsakte betrifft, kann zwar davon ausgegangen werden, dass dem Rat die berufliche Anschrift des Klägers bei der Zentralbank Syriens zumindest seit dem 13. Juli 2012 vorgelegen hat, da ihm zu diesem Zeitpunkt die verfahrenseinleitende Klageschrift in der Rechtssache T-307/12 zugestellt worden ist, in der sich der Hinweis befand, dass die Zustellungsanschrift des Klägers die Zentralbank Syriens sei, deren Adresse aufgeführt war (vgl. oben, Rn. 61).
- 122 Doch ist festzustellen, dass die fehlende individuelle Mitteilung der angefochtenen Rechtsakte zwar für den Beginn der Klagefrist von Bedeutung ist, für sich allein jedoch nicht die Nichtigerklärung der fraglichen Rechtsakte rechtfertigen kann. Der Kläger hat keine Argumente zum Nachweis dafür angeführt, dass die fehlende individuelle Mitteilung dieser Rechtsakte an seine Adresse in Syrien vorliegend zu einer Verletzung seiner Rechte geführt hat, die eine Nichtigerklärung der Rechtsakte, soweit sie ihn betreffen, rechtfertigen würde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. September 2013, Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 47 angeführt, Rn. 112 und 113).

123 Demnach ist festzustellen, dass die Verteidigungsrechte des Klägers und sein Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz weder durch seine Aufnahme noch durch seinen Verbleib auf den Listen der von den restriktiven Maßnahmen gegen Syrien betroffenen Personen verletzt wurden, so dass der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen ist.

c) Zum dritten Klagegrund: fehlender Nachweis eines hinreichenden Bezugs zwischen dem Kläger und der Situation, die dem Ergreifen restriktiver Maßnahmen gegen Syrien zugrunde lag, sowie Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

124 Die Prüfung des dritten Klagegrundes, der sich auf den fehlenden Nachweis eines hinreichenden Bezugs zwischen dem Kläger und der Situation, die dem Ergreifen restriktiver Maßnahmen gegen Syrien zugrunde lag, sowie die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit stützt, setzt voraus, dass sich das Gericht zunächst zur Intensität der von ihm ausgeübten Kontrolle, sodann zur Frage, ob sich der Rat ausschließlich auf die berufliche Tätigkeit des Klägers stützen konnte, und schließlich zu den übrigen hierzu geltend gemachten Argumenten äußert.

Zur Intensität der vom Gericht ausgeübten Kontrolle

125 Der Kläger macht geltend, das Gericht könne sich nicht auf die Überprüfung der abstrakten Wahrscheinlichkeit der vom Rat zugrunde gelegten Gründe beschränken, sondern habe sich zu vergewissern, dass sich dieser auf präzise und konkrete Informationen und Beweise gestützt habe, was vorliegend nicht der Fall sei. Das Gericht müsse dieselbe Art von Kontrolle vornehmen, die es auch im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen anwende, die sich gegen mutmaßliche terroristische Aktivitäten richteten.

126 Der Rat macht geltend, angesichts des weiten Ermessens, das ihm beim Erlass restriktiver Maßnahmen gegen einen Drittstaat zustehe, könne das Gericht die Zweckmäßigkeit der Entscheidung, den Kläger aufgrund seiner Tätigkeit als Gouverneur der Zentralbank Syriens diesen Maßnahmen zu unterziehen, nicht in Frage stellen, sofern kein offensichtlicher Fehler vorliege. Die vom Gericht ausgeübte Kontrolle müsse sich auf die Prüfung beschränken, ob der Rat den Sachverhalt im Hinblick auf die vom Kläger ausgeübte Tätigkeit zutreffend festgestellt habe.

127 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 Vertrags über die Europäische Union, 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 (Urteile des Gerichts vom 14. Oktober 2009, Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 85 angeführt, Rn. 36, und vom 25. April 2013, Gossio/Rat, T-130/11, Rn. 57).

128 Was die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Entscheidung angeht, den Namen einer Person oder Organisation in die Listen im Anhang der den Erlass restriktiver Maßnahmen vorsehenden Rechtsakte aufzunehmen, muss sich der Unionsrichter vergewissern, dass diese Entscheidung, die eine individuelle Betroffenheit der Person begründet, auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht. Dies setzt eine Überprüfung der Tatsachen voraus, die in der dieser Entscheidung zugrunde liegenden Begründung angeführt werden, so dass sich die gerichtliche Kontrolle nicht auf die Beurteilung der abstrakten Wahrscheinlichkeit der angeführten Gründe beschränkt, sondern auf die Frage erstreckt,

ob diese Gründe – oder zumindest einer von ihnen, der für sich genommen als ausreichend angesehen wird, um diese Entscheidung zu stützen – erwiesen sind. Im Streitfall ist es Sache des Rates, die Stichhaltigkeit der gegen die betroffene Person vorliegenden Gründe nachzuweisen, und nicht Sache der betroffenen Person, den negativen Nachweis zu erbringen, dass diese Gründe nicht stichhaltig sind (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 14. Oktober 2009, Bank Melli Iran/Rat, oben in Rn. 85 angeführt, Rn. 37, und vom 5. Dezember 2012, Qualitest/Rat, T-421/11, Rn. 55; vgl. in diesem Sinne und entsprechend auch Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, Rn. 119 und 121).

- 129 Im Übrigen ist bei der Frage des Nachweises des vorgeworfenen Verhaltens, die zur materiellen Rechtmäßigkeit des fraglichen Rechtsakts gehört, zu prüfen, ob die in diesem Rechtsakt angegebenen Tatsachen zutreffen und als Umstände einzustufen sind, die die Anwendung restriktiver Maßnahmen gegen die betreffende Person rechtfertigen (Urteil Rat/Bamba, oben in Rn. 85 angeführt, Rn. 60).
- 130 Die Begründetheit der Argumente, die der Kläger im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes anführt, ist im Licht der vorstehenden Erwägungen zu prüfen.

Zur Möglichkeit des Rates, sich ausschließlich auf die berufliche Tätigkeit des Klägers zu stützen

- 131 Der Kläger beanstandet, dass die angefochtenen Rechtsakte keine Beweise für das Vorliegen eines Bezugs zwischen seiner Person, seinem Verhalten und seinen Tätigkeiten einerseits und den Zielen der restriktiven Maßnahmen gegen Syrien andererseits enthielten. Da es an Beweisen für seine Beteiligung an der Repression gegen die Zivilbevölkerung und einen kausalen Zusammenhang zwischen seinem Verhalten und dieser Repression fehle, könne der bloße Umstand, dass der Kläger Gouverneur der Zentralbank Syriens sei, nicht rechtfertigen, dass gegen ihn restriktive Maßnahmen erlassen würden, und folglich verstießen diese Maßnahmen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Zeitungsartikel, die der Rat dem Gericht vorgelegt habe, seien keine ausreichenden Belege dafür, dass der Kläger dem syrischen Regime bei der Repression Unterstützung geleistet habe.
- 132 Insbesondere habe der Rat bei der Aufnahme des Klägers in die fraglichen Listen in Wirklichkeit darauf abgezielt, die Zentralbank Syriens, die bereits von restriktiven Maßnahmen betroffen gewesen sei, stärker zu treffen. Der Rat habe Ausnahmen von der Anwendung der restriktiven Maßnahmen auf die Zentralbank Syriens vorgesehen, was der Anerkennung der fundamentalen Rolle dieser Einrichtung für die Finanzierung aller Wirtschaftssektoren des Landes gleichkomme. Es sei inkonsistent und unverhältnismäßig, dass der Rat restriktive Maßnahmen gegen den Gouverneur der Zentralbank Syriens erlasse und gleichzeitig anerkenne, dass der Zentralbank ein Normalbetrieb ermöglicht werden müsse. Ein Normalbetrieb setze nämlich voraus, dass sich ein Gouverneur an der Spitze der Einrichtung befinde.
- 133 Im Übrigen hätten persönliche Sanktionen gegen den Kläger u. a. aufgrund der Funktionsweise der Zentralbank Syriens, die mit derjenigen eines privaten Unternehmens nicht verglichen werden könne, keine Auswirkungen auf deren Tätigkeiten oder die Tätigkeiten des syrischen Regimes.
- 134 Der Rat weist das Vorbringen des Klägers zurück.
- 135 Erstens ist festzustellen, dass der Rat, da die in dem Beschluss 2011/273 erlassenen restriktiven Maßnahmen keine Beendigung der Repression des syrischen Regimes gegen die Zivilbevölkerung bewirken konnten, der Ansicht war, dass die Maßnahmen nicht nur für die Personen gälten, die für die Repression verantwortlich seien, sondern auch für die Personen, die vom Regime profitierten oder dieses unterstützten, und die mit ihnen in Verbindung stehenden Personen. Diese Bestimmungen finden sich in Art. 18 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 des Beschlusses 2011/782, Art. 24 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 des Beschlusses 2012/739 sowie Art. 27 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 des Beschlusses 2013/255.

- 136 Zweitens ist die Formulierung „Unterstützung des Regimes“ in diesen Bestimmungen zwar nicht definiert, jedoch liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass sich restriktive Maßnahmen nur gegen Personen richten können, die das syrische Regime mit dem speziellen Ziel unterstützen, ihm die Ausübung von Repressionen gegen die Zivilbevölkerung zu ermöglichen. Da der Rat nämlich nicht kontrollieren kann, zu welchem Zweck die dem Regime bereitgestellten Mittel verwendet werden, mussten Maßnahmen erlassen werden, die sich gegen jegliche Form der Unterstützung richten.
- 137 Drittens steht angesichts des vom Rat vorgelegten Auszugs aus der Internetseite der Zentralbank Syriens, dessen Inhalt der Kläger nicht in Frage gestellt hat, fest, dass die Zentralbank Syriens u. a. die Aufgabe hat, der Regierung Syriens als Bankinstitut zu dienen. Folglich kann nicht bezweifelt werden, dass sie das syrische Regime finanziell unterstützt.
- 138 Viertens ist es zwar nach der Rechtsprechung Sache der zuständigen Unionsbehörde, die Stichhaltigkeit der gegen die betroffene Person vorliegenden Gründe nachzuweisen, und nicht Sache der betroffenen Person, den negativen Nachweis zu erbringen, dass diese Gründe nicht stichhaltig sind (Urteil Kommission u. a./Kadi, oben in Rn. 128 angeführt, Rn. 121). Der Kläger hat vorliegend jedoch zu keinem Zeitpunkt den Umstand bestritten, den der Rat für seine Aufnahme in die Liste angeführt hat, nämlich Gouverneur der Zentralbank Syriens zu sein.
- 139 Zum einen hat der Kläger, obwohl er die Möglichkeit hatte, sich gemäß den oben in Rn. 106 angeführten Bestimmungen an den Rat zu wenden, diesem gegenüber nicht geltend gemacht, dass er, obwohl er Gouverneur der Zentralbank Syriens ist, das syrische Regime nicht unterstütze.
- 140 Zum anderen hat sich der Kläger vor dem Gericht auf bloße Behauptungen beschränkt, denen zufolge er rein administrative oder technische Aufgaben wahrnehme und auf die Leitung der Zentralbank Syriens, die eine staatliche Einrichtung sei, keinen echten Einfluss habe.
- 141 In Erwiderung dieses Vorbringens hat der Rat der Klagebeantwortung zwei Zeitungsartikel beigefügt, denen u. a. zu entnehmen ist, dass der Kläger in der Lage war, wichtige Entscheidungen zur Geldpolitik Syriens zu treffen.
- 142 Die Zeitungsartikel bestätigen, dass der Kläger als Gouverneur innerhalb der Zentralbank Syriens wichtige Aufgaben wahrnimmt, die nicht als rein administrative oder technische Aufgaben angesehen werden können.
- 143 Im Übrigen kann bei einer Person, die Aufgaben wahrnimmt, die ihr eine Leitungsbefugnis gegenüber einer von restriktiven Maßnahmen betroffenen Organisation einräumen, im Allgemeinen davon ausgegangen werden, dass sie selbst an den Handlungen, die den Erlass restriktiver Maßnahmen gegen die betreffende Organisation rechtfertigen, beteiligt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2013, Nabipour u. a./Rat, T-58/12, Rn. 110).
- 144 Der Kläger räumt selbst ein, dass sich der Gouverneur der Zentralbank Syriens an der Spitze dieser Einrichtung befindet.
- 145 Aus dem vom Kläger in der mündlichen Verhandlung angeführten Umstand, dass die Zentralbank Syriens der politischen Aufsicht des Ministers für Wirtschaft und Finanzen unterstehe, ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass der Kläger als höchste Instanz der Zentralbank nicht an der Bereitstellung finanzieller Ressourcen für das syrische Regime beteiligt ist. Vielmehr deutet dieser Umstand darauf hin, dass die Verwaltung der finanziellen Ressourcen des Regimes und die vom Kläger ausgeübte berufliche Tätigkeit eng miteinander verbunden sind.
- 146 Fünftens ist festzustellen, ob der Rat den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt hat, der nach ständiger Rechtsprechung zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört und verlangt, dass die von einer unionsrechtlichen Bestimmung eingesetzten Mittel das Erreichen der mit der

betreffenden Regelung verfolgten Ziele erlauben und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen (Urteile des Gerichtshofs vom 12. Mai 2011, Luxemburg/Parlament und Rat, C-176/09, Slg. 2011, I-3727, Rn. 61, und vom 15. November 2012, Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa, C-539/10 P und C-550/10 P, Rn. 122).

- 147 Aus den Erwägungsgründen des Beschlusses 2011/273 geht insoweit zunächst einmal hervor, dass der Rat die restriktiven Maßnahmen gegen einen Drittstaat - nämlich Syrien - als Reaktion auf die gewaltsame Repression der Zivilbevölkerung durch die syrischen Behörden verhängt hat. Den angefochtenen Rechtsakten liegt die gleiche Besorgnis zugrunde, und sie zielen in dieselbe Richtung wie der Beschluss 2011/273. Wenn sich sodann die fraglichen restriktiven Maßnahmen nur auf die Führung des syrischen Regimes und nicht auch auf Personen, die das Regime unterstützen, gerichtet hätten, wäre die Realisierung der vom Rat verfolgten Ziele gefährdet gewesen, da es der Führung des Regimes ein Leichtes gewesen wäre, die - u. a. finanzielle - Unterstützung zu erhalten, die sie benötigt, um mit Hilfe anderer Personen, die hochrangige Leitungsfunktionen innerhalb der wichtigsten Einrichtungen des syrischen Staats einnehmen, die Repression fortzusetzen. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Ziel der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie des Schutzes der Zivilbevölkerung für die Union von hoher Bedeutung ist.
- 148 Folglich konnte sich der Rat, ohne gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verstoßen, auf die Tätigkeit des Klägers stützen, als er die Auffassung vertrat, dass sich der Kläger im Hinblick auf die finanzielle Unterstützung des syrischen Regimes durch die Zentralbank Syriens in einer Position befinde, die ihm Macht und Einfluss verschaffe. Daher konnte der Rat auch berechtigterweise annehmen, dass der Erlass restriktiver Maßnahmen gegen den Kläger dazu beitragen konnte, Druck auf das Regime auszuüben und auf diese Weise die Repression der Zivilbevölkerung zu beenden oder abzuschwächen. Die Frage, ob die angefochtenen Rechtsakte zu einer Einschränkung der Rechte des Klägers führten, die mit dem genannten Grundsatz vereinbar ist, wird im Rahmen des vierten Klagegrundes untersucht.
- 149 Sechstens kann es nicht relevant sein, dass der Rat, als er den Erlass restriktiver Maßnahmen gegen die Zentralbank Syriens beschlossen hatte, durch den Beschluss 2012/122/GASP des Rates vom 27. Februar 2012 zur Änderung des Beschlusses 2011/782/GASP (ABl. L 54, S. 14) und die Verordnung (EU) Nr. 168/2012 des Rates vom 27. Februar 2012 zur Änderung der Verordnung Nr. 36/2012 (ABl. L 54, S. 1) besondere Bestimmungen in die zum damaligen Zeitpunkt geltenden Rechtsakte aufnahm, um Ausnahmen festzulegen.
- 150 Wie der Rat zu Recht geltend macht, betreffen diese Ausnahmen im Wesentlichen den Transfer von Geldern zugunsten von Finanzinstituten, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterstehen, mit dem Ziel der Finanzierung von Handelsgeschäften, die von den Mitgliedstaaten u. a. mit der Begründung genehmigt wurden, dass sie feststellen konnten, dass die betreffenden Mittel nicht an eine Person oder Organisation gezahlt werden, die von den gegen Syrien erlassenen restriktiven Maßnahmen betroffen ist.
- 151 Im Übrigen sind die Voraussetzungen für die Anwendung der genannten Ausnahmen durch die Verordnung (EU) Nr. 867/2012 des Rates vom 24. September 2012 zur Änderung der Verordnung Nr. 36/2012 (ABl. L 257, S. 1) strenger geworden.
- 152 In Übereinstimmung mit den Ausführungen des Rates und entgegen dem Vorbringen des Klägers ist festzustellen, dass das Ziel dieser Ausnahmen nicht darin besteht, der Zentralbank Syriens einen Normalbetrieb zu ermöglichen, sondern nur darin, Personen und Organisationen, auf die sich die restriktiven Maßnahmen nicht richten, und nicht verbotene Handelsgeschäfte zwischen den Mitgliedstaaten und Syrien nicht zu bestrafen.

153 Da die restriktiven Maßnahmen, die den Kläger persönlich treffen, als solche nicht geeignet sind, Personen oder Organisationen, auf die sich die Maßnahmen nicht richten, oder nicht verbotene Handelsgeschäfte zu beeinträchtigen, begründet das Bestehen der genannten Ausnahmen im Hinblick auf die Zentralbank Syriens keine Widersprüche, die den Erlass restriktiver Maßnahmen gegen den Kläger in Frage stellen oder die Feststellung zulassen, dass gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen wurde.

154 Angesichts der vorstehenden Erwägungen hat der Rat keinen Fehler begangen, als er die restriktiven Maßnahmen gegen den Kläger mit der alleinigen Begründung, dass dieser Gouverneur der Zentralbank Syriens sei, erlassen hat.

Zum übrigen Vorbringen des Klägers

– Zur angeblichen Notwendigkeit der Aufnahme von Ermittlungen oder der Strafverfolgung in Bezug auf den Kläger vor seiner Aufnahme in die Listen der von den restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen

155 Der Kläger macht geltend, es seien ihn betreffend keine Ermittlungen und keine Strafverfolgung durchgeführt worden, bevor er in die fraglichen Listen aufgenommen und dort weiter geführt worden sei.

156 Der Rat weist die Argumentation des Klägers zurück.

157 Der Kläger stützt sich auf das Urteil des Gerichts vom 9. September 2010, Al-Aqsa/Rat (T-348/07, Slg. 2010, II-4575), das erstens durch das Urteil Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa, oben in Rn. 146 angeführt, aufgehoben worden ist und zweitens restriktive Maßnahmen betraf, die nach dem Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. L 344, S. 93), der den Erlass restriktiver Maßnahmen gegen eine Person an andere Voraussetzungen knüpft als die angefochtenen Rechtsakte, erlassen worden waren.

158 Nach Art. 1 Abs. 4 des genannten Gemeinsamen Standpunkts wird die Liste der betroffenen Personen nämlich „auf der Grundlage genauer Informationen bzw. der einschlägigen Akten erstellt, aus denen sich ergibt, dass eine zuständige Behörde - gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien - gegenüber den betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften einen Beschluss gefasst hat, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern oder um eine Verurteilung für derartige Handlungen handelt“.

159 Im vorliegenden Fall enthalten die angefochtenen Rechtsakte jedoch keine Bestimmung, die der oben in Rn. 158 angeführten Bestimmung vergleichbar wäre.

160 Folglich ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

– Zum Umfang der persönlichen finanziellen Ressourcen des Klägers und seiner angeblich fehlenden Beteiligung an der Politik und der Repression der Zivilbevölkerung

161 Der Kläger macht geltend, erstens seien seine persönlichen finanziellen Ressourcen bescheiden und zweitens liege kein Beweis für politische oder militärische Aktivitäten seinerseits und erst recht nicht für seine Beteiligung an der Repression der Zivilbevölkerung vor.

162 Der Rat weist das Vorbringen des Klägers zurück.

- 163 Wie aus den angefochtenen Rechtsakten eindeutig hervorgeht und der Rat in seinen beim Gericht eingereichten Schriftsätzen bestätigt hat, richten sich die fraglichen restriktiven Maßnahmen nur deshalb gegen den Kläger, weil er dem syrischen Regime in Ausübung seiner Tätigkeit als Gouverneur der Zentralbank Syriens Unterstützung leistet. Die oben in den Rn. 125 bis 160 vorgenommene Prüfung beweist, dass diese Begründung stichhaltig und ausreichend ist.
- 164 Daher ist die Argumentation des Klägers als nicht stichhaltig zurückzuweisen.
- 165 Jedenfalls lässt sich den angefochtenen Rechtsakten nicht entnehmen, dass der Erlass restriktiver Maßnahmen gegen eine Person davon abhängt, wie viele Ressourcen dieser Person zur Verfügung stehen.
- 166 Im Licht der vorstehenden Erwägungen zum dritten Klagegrund ist dieser in vollem Umfang zurückzuweisen.
- d) Zum vierten Klagegrund: Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, des Rechts auf Eigentum, des Rechts auf ein Privat- und Familienleben und des Rechts auf Freizügigkeit sowie Verstoß gegen die nationalen und Unionsvorschriften, die den Bürgern der Mitgliedstaaten und der Union vorbehalten sind
- 167 Der Kläger macht geltend, das aufgrund der angefochtenen Rechtsakte erfolgte Einfrieren seiner Gelder sei insoweit ein unverhältnismäßiger Eingriff in sein Eigentumsrecht, das u. a. durch Art. 17 Abs. 1 der Charta der Grundrechte geschützt werde, als er an einer freien Nutzung seiner Güter gehindert werde, ohne angehört worden zu sein und obwohl diese Beschränkung seines Rechts nicht notwendig oder geeignet sei, um die vom Rat verfolgten Ziele zu erreichen. Trotz ihres Sicherungscharakters und des Umstands, dass die ihn betreffenden restriktiven Maßnahmen nur auf wirtschaftliche Ressourcen innerhalb der Union zur Anwendung kämen, sei damit eine Verletzung seines Rechts auf Eigentum verbunden, da er nicht frei über seine Güter verfügen könne.
- 168 Aus ähnlichen Gründen stellten die von den fraglichen Maßnahmen auferlegten Einschränkungen seines Rechts auf Freizügigkeit einen unverhältnismäßigen Eingriff in sein insbesondere in Art. 7 der Charta der Grundrechte anerkanntes Recht auf ein Privat- und Familienleben dar.
- 169 Sodann macht der Kläger geltend, er habe die doppelte – nämlich die syrische und die französische – Staatsangehörigkeit und daher seien ihm die Rechte zu gewähren, die den Unionsbürgern zustünden. Der Bezug des Klägers zu Frankreich werde dadurch bekräftigt, dass seine Familie in Frankreich wohne. Zwar erkennt der Kläger an, dass Art. 18 Abs. 2 des Beschlusses 2011/782 die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, ihren eigenen Staatsangehörigen den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet zu verweigern, doch macht er geltend, dass diese Bestimmung zu einer unklaren Lage führe, die mit den Bestimmungen des Völkerrechts und des französischen Rechts, denen zufolge eine solche Verweigerung des Zugangs zwingend untersagt sei, nicht im Einklang stehe. Außerdem weist der Kläger darauf hin, dass mehrere Bestimmungen des Unionsrechts jedem Unionsbürger das Recht garantierten, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.
- 170 Schließlich stellt der Kläger fest, dass die in den angefochtenen Rechtsakten vorgesehenen Möglichkeiten der Abweichung von den Beschränkungen seiner Rechte nicht ausreichend seien, da diese einen zusätzlichen, nach erfolgter Beeinträchtigung der Substanz der fraglichen Rechte zu stellenden Antrag erforderlich machten und die Gewährung dieser Ausnahmen von einer Ermessensentscheidung des Rates und der Mitgliedstaaten abhängig sei.
- 171 Der Rat weist das Vorbringen des Klägers zurück.

Vorbemerkungen

- 172 Das Eigentumsrecht gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und ist in Art. 17 der Charta der Grundrechte verankert. Was das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens betrifft, ist dieses in Art. 7 der Charta der Grundrechte verankert (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 6. Dezember 2012, O. u. a., C-356/11 und C-357/11, Rn. 76).
- 173 Nach ständiger Rechtsprechung genießen diese Grundrechte im Unionsrecht jedoch keinen absoluten Schutz, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi, oben in Rn. 103 angeführt, Rn. 355). Folglich kann die Ausübung dieser Rechte Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese tatsächlich dem Allgemeininteresse dienenden Zielen der Union entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antasten würde (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 30. Juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Slg. 1996, I-3953, Rn. 21, und Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa, oben in Rn. 146 angeführt, Rn. 121).
- 174 Was den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betrifft, ist erstens auf die oben in Rn. 146 angeführte Rechtsprechung zu verweisen und zweitens festzustellen, dass nach Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss. 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 (Urteil des Gerichtshofs vom 31. Januar 2013, McDonagh, C-12/11, Rn. 61).

Zur Verletzung des Eigentumsrechts

- 175 Bei den Maßnahmen, die das Einfrieren von Geldern und anderen wirtschaftlichen Ressourcen von Personen, die als Unterstützer des syrischen Regimes identifiziert wurden, vorsehen und durch die angefochtenen Rechtsakte auferlegt wurden, handelt es sich um Sicherungsmaßnahmen, die nicht darauf abzielen, die betreffenden Personen zu enteignen (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil Kadi, oben in Rn. 103 angeführt, Rn. 358). Gleichwohl sind die fraglichen Maßnahmen unbestreitbar mit einer Beschränkung des Gebrauchs des Eigentumsrechts verbunden (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa, oben in Rn. 146 angeführt, Rn. 120).
- 176 Diese Maßnahmen sind „gesetzlich vorgesehen“ (vgl. entsprechend Urteil des EGMR vom 28. November 2002, Lavents/Lettland, Nr. 58442/00, § 135), da sie in Rechtsakten festgelegt sind, die u. a. allgemeine Geltung haben (vgl. in diesem Sinne Urteil Gbagbo u. a./Rat, oben in Rn. 56 angeführt, Rn. 56; vgl. auch entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, Slg. 2010, I-11063, Rn. 66) und über eine eindeutige Rechtsgrundlage im Unionsrecht verfügen, und im Hinblick auf ihre Tragweite und die Gründe, die ihre Anwendung gegenüber dem Kläger rechtfertigen, hinreichend genau formuliert sind (vgl. oben, Rn. 88 bis 94).
- 177 Was die Geeignetheit der fraglichen Maßnahmen angesichts eines für die Völkergemeinschaft derart grundlegenden Ziels wie des Schutzes der Zivilbevölkerung und der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit betrifft, können diese Maßnahmen für sich genommen offensichtlich nicht als unangemessen angesehen werden (vgl. in diesem Sinne Urteile Kadi, oben in Rn. 103 angeführt, Rn. 363, sowie Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa, oben in Rn. 146 angeführt, Rn. 123).

- 178 Hinsichtlich der Erforderlichkeit ist festzustellen, dass alternative und weniger belastende Maßnahmen, z. B. ein System einer vorherigen 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, das angestrebte Ziel, nämlich die Ausübung von Druck auf die Unterstützer des syrischen Regimes, ebenso wirksam zu erreichen (vgl. entsprechend Urteil Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa, oben in Rn. 146 angeführt, Rn. 125).
- 179 Darüber hinaus ist festzustellen, dass es nach Art. 19 Abs. 3 bis 7 des Beschlusses 2011/782, Art. 25 Abs. 3 bis 11 des Beschlusses 2012/739, Art. 28 Abs. 3 bis 11 des Beschlusses 2013/255 und den Art. 16 bis 18 der Verordnung Nr. 36/2012 zum einen möglich ist, die Verwendung eingefrorener Gelder zur Deckung von Grundbedürfnissen oder zur Erfüllung bestimmter Verpflichtungen zu genehmigen, und zum anderen, spezifische Genehmigungen zu erteilen, um eingefrorene Gelder, sonstige Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen freizugeben.
- 180 Schließlich wird der Verbleib des Namens des Klägers auf Listen, die den angefochtenen Rechtsakten als Anhänge beigefügt wurden, regelmäßig überprüft, um sicherzustellen, dass die Personen und Organisationen, die nicht mehr die Kriterien erfüllen, um auf der fraglichen Liste zu stehen, aus dieser gestrichen werden (vgl. entsprechend Urteile Kadi, oben in Rn. 103 angeführt, Rn. 365, sowie Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa, oben in Rn. 146 angeführt, Rn. 129).
- 181 Somit stehen die Maßnahmen, die das Einfrieren von Geldern und anderen wirtschaftlichen Ressourcen des Klägers vorsehen, im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und sind folglich mit seinem Eigentumsrecht vereinbar.

Zur Verletzung des Rechts auf ein Privat- und Familienleben und des Rechts auf Freizügigkeit sowie zum Verstoß gegen die nationalen und Unionsvorschriften, die den Bürgern der Mitgliedstaaten und der Union vorbehalten sind

- 182 Zu prüfen sind die Argumente, die der Kläger im Hinblick auf die restriktiven Maßnahmen geltend macht, die Beschränkungen für die Einreise in die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten beinhalten, wobei zwischen dem Hoheitsgebiet der Französischen Republik, deren Staatsangehörigkeit der Kläger besitzt, und den Hoheitsgebieten der anderen Mitgliedstaaten unterschieden wird.

– Zur Beschränkung der Einreise in das französische Hoheitsgebiet

- 183 In Art. 18 Abs. 1 des Beschlusses 2011/782, Art. 24 Abs. 1 des Beschlusses 2012/739 und Art. 27 Abs. 1 des Beschlusses 2013/255 (im Folgenden: Bestimmungen zu Einreisebeschränkungen) hat der Rat Folgendes festgelegt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die Maßnahmen, die erforderlich sind, um den in Anhang I aufgeführten Personen, die für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung in Syrien verantwortlich sind oder die von dem Regime profitieren oder dieses unterstützen, und den in Anhang I aufgeführten mit ihnen in Verbindung stehenden Personen die Einreise in oder die Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet zu verweigern.“

- 184 Im Hinblick auf Staatsangehörige der Mitgliedstaaten wurde jedoch eine Sonderbestimmung in die in der vorstehenden Randnummer angeführten Beschlüsse eingefügt.

- 185 Art. 18 Abs. 2 des Beschlusses 2011/782, Art. 24 Abs. 2 des Beschlusses 2012/739 und Art. 27 Abs. 2 des Beschlusses 2013/255 (im Folgenden: Bestimmungen zu Staatsangehörigen) bestimmen nämlich:

„Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht dazu, ihren eigenen Staatsangehörigen die Einreise in ihr Hoheitsgebiet zu verweigern.“

186 Somit erkennt diese Bestimmung die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der fraglichen Beschränkungen auf ihre eigenen Staatsangehörigen an. Bei einer Person, die – wie der Kläger – neben der syrischen Staatsangehörigkeit auch die französische Staatsangehörigkeit besitzt, verpflichtet das Unionsrecht die französischen Behörden folglich nicht, der betreffenden Person die Einreise in das Hoheitsgebiet der Französischen Republik zu verbieten.

187 In Beantwortung eines Auskunftersuchens des Gerichts (vgl. oben, Rn. 38 und 39) hat die Französische Republik erklärt, sie betrachte die Bestimmungen zu Staatsangehörigen als Schutzklausel, die es ihr ermögliche, ihren Bürgern das Recht auf Einreise in das nationale Hoheitsgebiet zu gewährleisten, das sich u. a. aus dem Verfassungsrang des Rechts auf Freizügigkeit und aus Art. 3 des Protokolls Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ableite. Allein aufgrund des Umstands, dass der Kläger einen französischen Pass besitze, der ihn als französischen Staatsangehörigen mit dem Namen André Mayard identifiziere, könne er sich nach Frankreich begeben, und dies selbst dann, wenn der Pass mittlerweile abgelaufen sei.

188 Ebenso hat der Rat in seiner schriftlichen Antwort auf eine Frage des Gerichts bestätigt, dass die Anwendung der Bestimmungen zu Staatsangehörigen der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterliege und diese noch nicht einmal verpflichtet seien, den Rat davon in Kenntnis zu setzen, dass sie von diesen Bestimmungen Gebrauch machten.

189 Unter diesen Umständen und da der Kläger die Auskünfte der Französischen Republik und die Antwort des Rates nicht in Frage gestellt hat, ist die Rüge des Klägers im Hinblick auf die angebliche Unmöglichkeit, sich nach Frankreich zu begeben, wo seine Familie wohne, sachlich unzutreffend und daher zurückzuweisen. Dies gilt auch für den angeblichen Eingriff in das Privat- und Familienleben des Klägers, da aus den vorstehenden Erwägungen hervorgeht, dass die angefochtenen Rechtsakte ihm nicht die Möglichkeit nehmen, seine Familie in Frankreich zu besuchen.

– Zur Beschränkung der Freizügigkeit in der Union

190 Trotz der Bestimmungen zu Staatsangehörigen fällt ein Bürger eines Mitgliedstaats und somit auch der Union, dessen Name sich auf den Listen der Personen befindet, die von den Bestimmungen zu Einreisebeschränkungen betroffen sind, in den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen im Hinblick auf Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörigkeit er nicht besitzt.

191 Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Bestimmungen zu Einreisebeschränkungen, wenn sie sich an andere Mitgliedstaaten als den Mitgliedstaat richten, dessen Staatsangehörigkeit die von den fraglichen restriktiven Maßnahmen betroffene Person besitzt, keiner besonderen Ausnahmeregelung für Unionsbürger unterliegen. Daher sind die genannten Mitgliedstaaten selbst gegenüber diesen Bürgern verpflichtet, die fraglichen Beschränkungen im Hinblick auf ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anzuwenden. Die Bestimmungen zu Staatsangehörigen gelten nämlich nur für das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person besitzt.

192 Es ist zu prüfen, ob die Situation, die durch die Bestimmungen zu Einreisebeschränkungen im Hinblick auf Unionsbürger geschaffen wird, mit deren Rechten vereinbar ist.

193 Hierzu wird auf Art. 21 Abs. 1 AEUV verwiesen:

„Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.“

194 Im Übrigen besteht das Recht der Unionsbürger auf Freizügigkeit nach der Rechtsprechung nicht uneingeschränkt (Urteile des Gerichtshofs vom 10. Juli 2008, Jipa, C-33/07, Slg. 2008, I-5157, Rn. 21, und vom 17. November 2011, Aladzov, C-434/10, Slg. 2011, I-11659, Rn. 28).

- 195 Es ist festzustellen, dass der in der zweiten Satzhälfte von Art. 21 Abs. 1 AEUV (vgl. oben, Rn. 193) enthaltene Vorbehalt auf „Verträge“ im Plural verweist, was auch den EU-Vertrag einschließt. Bei den Bestimmungen zu Einreisebeschränkungen, die in den auf der Grundlage von Art. 29 EUV erlassenen Beschlüssen enthalten sind, handelt es sich offensichtlich um Bestimmungen, die in Anwendung des EU-Vertrags getroffen wurden.
- 196 Folglich konnte der Rat das Recht auf Freizügigkeit in der Union, das der Kläger aus seinem Unionsbürgerstatus ableitet, grundsätzlich durch den Erlass von Rechtsakten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschränken. Jedoch ist zu prüfen, ob der Rat dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Sinne der oben in den Rn. 146 und 174 angeführten Rechtsprechung wahrte.
- 197 Hierzu ist erstens festzustellen, dass die oben in den Rn. 177, 178 und 180 dargelegten Erwägungen zur Geeignetheit, Notwendigkeit und zeitlichen Beschränkung der Maßnahmen, die ein Einfrieren der Gelder des Klägers vorsehen, für die Bestimmungen zu Einreisebeschränkungen entsprechend gelten. Zweitens kann die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats nach Art. 18 Abs. 6 des Beschlusses 2011/782, Art. 24 Abs. 6 des Beschlusses 2012/739 und Art. 27 Abs. 6 des Beschlusses 2013/255 die Einreise in sein Hoheitsgebiet u. a. aufgrund einer humanitären Notlage gestatten.
- 198 Was das Argument betrifft, das der Kläger auf die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158, S. 77) betrifft, sind die Bestimmungen zu Einreisebeschränkungen, soweit sie für Unionsbürger gelten, gegenüber der genannten Richtlinie als *lex specialis* anzusehen, so dass diese Bestimmungen in den Situationen, die sie spezifisch regeln sollen, der Richtlinie vorgehen (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteile des Gerichtshofs vom 19. Juni 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, Slg. 2003, I-6163, Rn. 57, und des Gerichts vom 14. Juli 2005, Le Voci/Rat, T-371/03, Slg. ÖD 2005, I-A-209 und II-957, Rn. 122).
- 199 Im Übrigen ist diese *lex specialis* – auf einer gemeinsamen Ebene und in einem speziellen Kontext – nur Ausdruck der Freizügigkeitsbeschränkungen, die die Mitgliedstaaten – jeder für sich – bestimmten Personen gemäß Art. 27 der Richtlinie 2004/38 auferlegen können. Die Richtlinie gewährt den Unionsbürgern nämlich kein uneingeschränktes Recht auf Freizügigkeit in der Union, sondern erlaubt den Mitgliedstaaten, die Freizügigkeit insbesondere aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu beschränken (vgl. in diesem Sinne Urteil Jipa, oben in Rn. 194 angeführt, Rn. 22 und 29).
- 200 Nach alledem ist auch der vierte Klagegrund zurückzuweisen und folglich die Klage in der Rechtssache T-307/12 insgesamt abzuweisen.

B – Zur Klage in der Rechtssache T-408/13

- 201 Wie bereits oben in Rn. 40 festgestellt wurde, hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung im Wesentlichen erklärt, die Klage in der Rechtssache T-408/13 gelte als hilfsweise für den Fall erhoben, dass das Gericht die Klage in der Rechtssache T-307/12 für zumindest teilweise unzulässig erkläre.
- 202 Da aus den oben in den Rn. 45 bis 79 dargelegten Erwägungen hervorgeht, dass die Klage in der Rechtssache T-307/12 in vollem Umfang zulässig ist, ist der Rechtsstreit in der Rechtssache T-408/13 in der Hauptsache erledigt.

Kosten

- 203 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Außerdem entscheidet das Gericht gemäß Art. 87 § 6 der Verfahrensordnung, wenn es die Hauptsache für erledigt erklärt, nach freiem Ermessen über die Kosten.
- 204 Da der Kläger in der Rechtssache T-307/12 unterlegen ist, sind ihm entsprechend dem Antrag des Rates die Kosten aufzuerlegen.
- 205 Auch in der Rechtssache T-408/13 erscheint es unter Berücksichtigung der Umstände des Falls angemessen, dem Kläger die Kosten aufzuerlegen. Das Gericht musste nämlich nicht über die Klage in der genannten Rechtssache entscheiden, weil die Klage hilfsweise erhoben worden ist, um einer etwaigen Unzulässigkeit der Klage in der Rechtssache T-307/12 Rechnung zu tragen. Der Rat hatte jedoch zum Zeitpunkt der Klageerhebung in der Rechtssache T-408/13 keine Unzulässigkeit der Klage in der Rechtssache T-307/12 geltend gemacht.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Neunte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **In der Rechtssache T-307/12 wird die Klage abgewiesen.**
2. **In der Rechtssache T-408/13 ist der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt.**
3. **Herr Adib Mayaleh trägt die Kosten.**

Berardis

Czúcz

Pelikánová

Popescu

Buttigieg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. November 2014.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Vorgeschichte des Rechtsstreits	2
Verfahren und Anträge der Parteien	4
Rechtliche Würdigung	7
A – Zur Klage in der Rechtssache T-307/12	7
1. Zur Zulässigkeit der Anträge auf Anpassung der Klageanträge	7
a) Zum Antrag auf Einbeziehung des Beschlusses 2012/739 und des Beschlusses 2013/255 in die Klage	7
b) Zum Antrag auf Einbeziehung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 in die Klage .	8
Zur Verpflichtung, dem Kläger die Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 mitzuteilen ..	8
Zu den beiden Optionen der direkten Mitteilung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 an die Betroffenen einerseits und der Veröffentlichung einer Bekanntgabe dieses Rechtsakts im Amtsblatt andererseits	9
Zu den Modalitäten der Mitteilung der Durchführungsverordnung Nr. 363/2013 an den Kläger	11
2. Zur Begründetheit	12
a) Zum zweiten Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht	13
b) Zum ersten Klagegrund: Verletzung der Verteidigungsrechte, des Rechts auf ein faires Verfahren und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz	15
c) Zum dritten Klagegrund: fehlender Nachweis eines hinreichenden Bezugs zwischen dem Kläger und der Situation, die dem Ergreifen restriktiver Maßnahmen gegen Syrien zugrunde lag, sowie Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	18
Zur Intensität der vom Gericht ausgeübten Kontrolle	18
Zur Möglichkeit des Rates, sich ausschließlich auf die berufliche Tätigkeit des Klägers zu stützen	19
Zum übrigen Vorbringen des Klägers	22
– Zur angeblichen Notwendigkeit der Aufnahme von Ermittlungen oder der Strafverfolgung in Bezug auf den Kläger vor seiner Aufnahme in die Listen der von den restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen	22
– Zum Umfang der persönlichen finanziellen Ressourcen des Klägers und seiner angeblich fehlenden Beteiligung an der Politik und der Repression der Zivilbevölkerung	22

d) Zum vierten Klagegrund: Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, des Rechts auf Eigentum, des Rechts auf ein Privat- und Familienleben und des Rechts auf Freizügigkeit sowie Verstoß gegen die nationalen und Unionsvorschriften, die den Bürgern der Mitgliedstaaten und der Union vorbehalten sind	23
Vorbemerkungen	24
Zur Verletzung des Eigentumsrechts	24
Zur Verletzung des Rechts auf ein Privat- und Familienleben und des Rechts auf Freizügigkeit sowie zum Verstoß gegen die nationalen und Unionsvorschriften, die den Bürgern der Mitgliedstaaten und der Union vorbehalten sind	25
– Zur Beschränkung der Einreise in das französische Hoheitsgebiet	25
– Zur Beschränkung der Freizügigkeit in der Union	26
B – Zur Klage in der Rechtssache T-408/13	27
Kosten	28