



# Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Siebte Kammer)

14. Juli 2021 \*

„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Venezuela – Einfrieren von Geldern – Listen der Personen, Organisationen und Einrichtungen, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren werden – Beibehaltung des Namens des Klägers auf den Listen – Beurteilungsfehler“

In der Rechtssache T-35/19,

**Antonio José Benavides Torres**, wohnhaft in Caracas (Venezuela), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte L. Giuliano und F. Di Gianni,

Kläger,

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch S. Kyriakopoulou, V. Piessevaux, P. Mahnič und A. Antoniadis als Bevollmächtigte,

Beklagter,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses (GASP) 2018/1656 des Rates vom 6. November 2018 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2017/2074 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Venezuela (ABl. 2018, L 276, S. 10) und der Durchführungsverordnung (EU) 2018/1653 des Rates vom 6. November 2018 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/2063 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Venezuela (ABl. 2018, L 276, S. 1), soweit sie den Kläger betreffen,

erlässt

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten R. da Silva Passos, der Richterin I. Reine (Berichterstatterin) und des Richters L. Truchot,

Kanzler: B. Lefebvre, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 3. September 2020

\* Verfahrenssprache: Englisch.

folgendes

## Urteil<sup>1</sup>

[*nicht wiedergegeben*]

### Rechtliche Würdigung

[*nicht wiedergegeben*]

### Zur Begründetheit

[*nicht wiedergegeben*]

- 43 Hierzu hat der Unionsrichter bei dieser Prüfung gegebenenfalls von der zuständigen Unionsbehörde vertrauliche oder nicht vertrauliche Informationen oder Beweise anzufordern, die für eine solche Prüfung relevant sind (vgl. Urteil vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 120 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteil vom 28. November 2013, Rat/Fulmen und Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, Rn. 65).
- 44 Im Streitfall ist es nämlich Sache der zuständigen Unionsbehörde, die Stichhaltigkeit der gegen die betroffene Person angeführten Gründe nachzuweisen, und nicht Sache der betroffenen Person, den negativen Nachweis zu erbringen, dass diese Gründe nicht stichhaltig sind (Urteile vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 121, und vom 28. November 2013, Rat/Fulmen und Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, Rn. 66).
- 45 Hierzu braucht die betreffende Behörde dem Unionsrichter nicht sämtliche Informationen und Beweise vorzulegen, die mit den Gründen zusammenhängen, die in dem Rechtsakt, dessen Nichtigerklärung beantragt wird, angegeben werden. Die vorgelegten Informationen oder Beweise müssen jedoch die Gründe stützen, die gegen die betroffene Person angeführt werden (Urteile vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 122, und vom 28. November 2013, Rat/Fulmen und Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, Rn. 67).
- 46 Hinsichtlich der Beweismittel, die herangezogen werden dürfen, gilt im Unionsrecht der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Urteil vom 6. September 2013, Persia International Bank/Rat, T-493/10, EU:T:2013:398, Rn. 95 [nicht veröffentlicht]).
- 47 Anhand dieser Grundsätze ist zu prüfen, ob der Rat einen Beurteilungsfehler begangen hat, als er mit den angefochtenen Rechtsakten beschlossen hat, den Namen des Klägers nach der regelmäßigen Überprüfung auf den streitigen Listen zu belassen.

<sup>1</sup> Es werden nur die Randnummern des Urteils wiedergegeben, deren Veröffentlichung das Gericht für zweckdienlich erachtet.

- 48 Zunächst bedeutet der Umstand, dass sich die Gründe für die Beibehaltung des Namens des Klägers auf den streitigen Listen auf Vorgänge beziehen, die sich vor dem Erlass der angefochtenen Rechtsakte ereignet hatten und die zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen waren, nicht notwendigerweise, dass die restriktiven Maßnahmen, die durch diese Rechtsakte gegenüber dem Kläger aufrechterhalten wurden, obsolet sind. Da der Rat beschlossen hat, in den Gründen für die Beibehaltung des Namens des Klägers auf den streitigen Listen auf konkrete Vorfälle Bezug zu nehmen, an denen die vom Kläger befehligte boliviarische Nationalgarde beteiligt war, kamen naturgemäß nur in der Vergangenheit liegende Handlungen in Betracht. Eine solche Bezugnahme kann nicht allein deshalb als irrelevant angesehen werden, weil die fraglichen Handlungen mehr oder weniger lange zurückliegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Februar 2020, Amisi Kumba/Rat, T-163/18, EU:T:2020:57, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 49 Diese Auslegung wird durch Art. 13 Abs. 2 des Beschlusses 2017/2074 in der Fassung des hier angefochtenen Beschlusses 2018/1656 gestützt, wonach der Beschluss 2017/2074 fortlaufend überprüft und gegebenenfalls verlängert oder geändert wird, wenn der Rat der Auffassung ist, dass seine Ziele nicht erreicht wurden. Eine solche Bestimmung gestattet es also dem Rat, die Namen von Personen unter Berufung auf die Gründe für ihre ursprüngliche Aufnahme auch dann auf den streitigen Listen zu belassen, wenn diese Personen in der Zeit vor der Überprüfung keine neue Menschenrechtsverletzung begangen haben, sofern dies in Anbetracht sämtlicher maßgeblichen Umstände, insbesondere angesichts dessen, dass die mit den restriktiven Maßnahmen verfolgten Ziele nicht erreicht wurden, weiterhin gerechtfertigt ist (vgl. entsprechend Urteil vom 12. Februar 2020, Amisi Kumba/Rat, T-163/18, EU:T:2020:57, Rn. 84 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 50 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass restriktive Maßnahmen Sicherungscharakter haben und definitionsgemäß vorläufiger Natur sind, so dass ihre Gültigkeit immer von der Fortdauer der tatsächlichen und rechtlichen Umstände, die ihrem Erlass zugrunde gelegen haben, sowie von der Notwendigkeit abhängig ist, sie zur Erreichung des mit ihnen verbundenen Ziels aufrechtzuerhalten. Daher hat der Rat bei der regelmäßigen Überprüfung dieser restriktiven Maßnahmen eine aktualisierte Bewertung der Lage vorzunehmen und eine Bilanz der Auswirkungen dieser Maßnahmen zu ziehen, um festzustellen, ob sie es ermöglicht haben, die mit der ursprünglichen Aufnahme der Namen der betreffenden Personen und Einrichtungen in die streitige Liste verfolgten Ziele zu erreichen, oder ob im Hinblick auf diese Personen und Einrichtungen nach wie vor dieselbe Schlussfolgerung gezogen werden kann (Urteil vom 12. Februar 2020, Amisi Kumba/Rat, T-163/18, EU:T:2020:57, Rn. 58 und 59).
- 51 Es ist also zunächst zu prüfen, ob der Rat die tatsächlichen und rechtlichen Umstände, aufgrund deren die restriktiven Maßnahmen gegen den Kläger verhängt wurden, zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Rechtsakte einer aktualisierten Bewertung unterzogen hat, die die Aufrechterhaltung der Maßnahmen im Hinblick auf die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels rechtfertigt.
- 52 Der Rat hat sich für den Erlass der in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen auf die anhaltende Beeinträchtigung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in Venezuela gestützt und dabei insbesondere seine Besorgnis über die zahlreichen Berichte über Menschenrechtsverletzungen und übermäßige Gewaltanwendung bekundet und die venezolanischen Behörden aufgefordert, die venezolanische Verfassung und die Rechtsstaatlichkeit zu achten und dafür Sorge zu tragen, dass die Grundrechte und -freiheiten, einschließlich des Rechts auf friedliche Demonstration, gewährleistet werden (vgl. insoweit

Erwägungsgründe 1 bis 6 des Beschlusses 2017/2074). Zu diesem Zweck sollte mit den restriktiven Maßnahmen Druck auf Personen ausgeübt werden, die für schwere Menschenrechtsverletzungen oder -verstöße oder Repressionen gegen die Zivilgesellschaft und die demokratische Opposition verantwortlich sind, sowie auf Personen, Organisationen und Einrichtungen, deren Handlungen, politische Maßnahmen oder Tätigkeiten die Demokratie oder die Rechtsstaatlichkeit in Venezuela untergraben, und auf mit ihnen in Verbindung stehende Personen, Organisationen und Einrichtungen (vgl. hierzu siebter Erwägungsgrund des Beschlusses 2017/2074).

- 53 Vor diesem Hintergrund wurde der Name des Klägers durch den Beschluss 2018/90 und die Durchführungsverordnung 2018/88 mit der Begründung in die streitigen Listen aufgenommen, dass er Regierungschef des Hauptstadtdistrikts sei, dass er bis zum 21. Juni 2017 Oberbefehlshaber der bolivarianischen Nationalgarde gewesen sei und dass er an der Unterdrückung der Zivilgesellschaft und der demokratischen Opposition in Venezuela beteiligt und für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gewesen sei, die die bolivarianische Nationalgarde unter seiner Führung begangen habe. Außerdem habe er durch seine Handlungen und Maßnahmen als Oberbefehlshaber der bolivarianischen Nationalgarde die Rechtsstaatlichkeit in Venezuela untergraben, auch weil die bolivarianische Nationalgarde beim Vorgehen der Polizei gegen zivile Demonstrationen federführend gewesen und er öffentlich dafür eingetreten sei, dass Zivilpersonen vor Militärgerichte gestellt werden sollten.
- 54 In seinem heutigen Urteil, Benavides Torres/Rat (T-245/18, nicht veröffentlicht), hat das Gericht festgestellt, dass der Rat davon ausgehen durfte, dass die bolivarianische Nationalgarde unter der Führung des Klägers im Rahmen des Vorgehens der Polizei gegen zivile Demonstrationen übermäßige Gewalt eingesetzt hat und dass der Kläger in Anbetracht des allgemeinen Kontexts der Lage in Venezuela an der Unterdrückung der Zivilgesellschaft und der demokratischen Opposition in Venezuela beteiligt gewesen und für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist, die die bolivarianische Nationalgarde unter seiner Führung begangen hat.
- 55 Der Kläger bestreitet nicht, dass sowohl der Posten des Regierungschefs des Hauptstadtdistrikts als auch jener des Oberbefehlshabers der bolivarianischen Nationalgarde in Venezuela hochrangige Posten sind, dass er deshalb als Verantwortungsträger des institutionellen Systems in Venezuela betrachtet werden kann und dass er aufgrund der Ausübung dieser Ämter mit dem venezolanischen Regime verbunden ist.
- 56 Außerdem steht fest, dass es bis zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Rechtsakte zu keiner Änderung des herrschenden Regimes in Venezuela gekommen war.
- 57 Allerdings war der Kläger zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Rechtsakte am 6. November 2018 seit etwa eineinhalb Jahren, nämlich seit dem 21. Juni 2017, nicht mehr Oberbefehlshaber der bolivarianischen Nationalgarde. Der Kläger führt außerdem – vom Rat unwidersprochen – aus, dass er am 4. Januar 2018, also etwa zehn Monate vor dem Erlass der hier angefochtenen Rechtsakte, seine Tätigkeit als Regierungschef des Hauptstadtdistrikts beendet habe.
- 58 Da es bis zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Rechtsakte zu keiner Änderung des venezolanischen Regimes gekommen war, hatte der Rat zu diesem Zeitpunkt zu prüfen, welche Beziehungen der Kläger zur amtierenden Regierung unterhielt, um beurteilen zu können, ob die tatsächlichen und rechtlichen Umstände, die dem Erlass der restriktiven Maßnahmen gegen den Kläger zugrunde gelegen hatten, fort dauerten und deren Aufrechterhaltung zur Erreichung des mit ihnen verfolgten und oben in Rn. 52 angeführten Ziels notwendig war.

- 59 Aus den Akten geht hervor, dass die Beibehaltung des Namens des Klägers auf den streitigen Listen mit denselben Umständen gerechtfertigt wurde, auf die bereits die ursprüngliche Aufnahme seines Namens in diese Listen gestützt wurde (siehe oben, Rn. 13). In der mündlichen Verhandlung hat der Rat bestätigt, dass er bei der Überprüfung, die zum Erlass der angefochtenen Rechtsakte geführt hat, keine Umstände berücksichtigt hat, die nach Erlass der Rechtsakte, mit denen der Name des Klägers ursprünglich in die streitigen Listen aufgenommen worden war, eingetreten sind.
- 60 Zwar liegt zwischen dem Ausscheiden des Klägers aus seinem Amt als Regierungschef des Hauptstadtdistrikts und dem Erlass der angefochtenen Rechtsakte eine beachtliche Zeitspanne von über zehn Monaten. Insoweit ist festzustellen, dass der Rat im Rahmen der aktualisierten Bewertung, die er für die Überprüfung der in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen vorzunehmen hatte, weder nachgewiesen noch auch nur behauptet hat, dass es ihm nicht möglich gewesen sei, die Information über das Ausscheiden des Klägers aus seinem Amt als Regierungschef des Hauptstadtdistrikts zu erlangen.
- 61 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der mit dem Beschluss 2017/2074 eingeführte Mechanismus der Überprüfung restriktiver Maßnahmen vorsieht, dass Personen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt werden, aufgefordert werden, innerhalb einer bestimmten Frist die Überprüfung des Beschlusses zu beantragen. Nach Art. 8 dieses Beschlusses gibt der Rat der von den restriktiven Maßnahmen betroffenen Person Gelegenheit zur Stellungnahme und überprüft seinen Beschluss, wenn eine Stellungnahme unterbreitet wird oder wesentliche neue Beweise vorgelegt werden. Es ist also die von den restriktiven Maßnahmen betroffene Person, die am besten in der Lage ist, den Rat über jede Änderung ihrer konkreten Situation zu informieren.
- 62 Im Fall des Klägers hat der Rat dessen Vertreter mit E-Mail vom 3. April 2018 explizit aufgefordert, im Rahmen der jährlichen Überprüfung der in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen bis zum 1. September 2018 eine etwaige Stellungnahme zu übermitteln (siehe oben, Rn. 15). Aus den Akten ergibt sich jedoch, dass der Kläger den Rat, wie oben in Rn. 17 festgestellt, erst am 30. Oktober 2018, also nur wenige Tage vor dem Erlass der angefochtenen Rechtsakte, über die Entwicklung seiner Situation informiert hat, obwohl er wissen musste, dass der Rat spätestens am 14. November 2018 über die Aufrechterhaltung dieser Maßnahmen zu entscheiden hatte (siehe oben, Rn. 11).
- 63 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass zwischen dem Zeitpunkt, als der Kläger Oberbefehlshaber der boliviarischen Nationalgarde und Regierungschef des Hauptstadtdistrikts war, und dem Zeitpunkt, als er diese Ämter nicht mehr innehatte, in Venezuela kein Regimewechsel stattgefunden hat. Es ergibt sich weder aus den Akten noch wurde vom Kläger, der in der mündlichen Verhandlung speziell zu diesem Punkt befragt wurde, geltend gemacht, dass das Ausscheiden aus seinen verschiedenen öffentlichen Ämtern eine Entscheidung gewesen sei, die er als Reaktion auf die Untergrabung der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie in Venezuela getroffen habe, um sich davon zu distanzieren (vgl. entsprechend Urteile vom 26. März 2019, Boshab u. a./Rat, T-582/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:193, Rn. 152, und vom 12. Februar 2020, Kande Mupompa/Rat, T-170/18, EU:T:2020:60, Rn. 131 [nicht veröffentlicht]).
- 64 Mangels gegenteiliger Beweise oder Indizien durfte der Rat daher davon ausgehen, dass der Kläger zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Rechtsakte weiterhin mit dem herrschenden Regime in Venezuela verbunden war, das sich im Vergleich zu dem Zeitpunkt, zu dem er in seinem Amt als Oberbefehlshaber der Bolivarischen Nationalgarde an der Untergrabung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in Venezuela beteiligt war, nicht geändert hatte.

- 65 Die vorstehenden Erwägungen implizieren entgegen dem Vorbringen des Klägers weder eine Vermutung noch eine Umkehr der Beweislast zu seinen Lasten. Sie besagen lediglich, dass der in der Begründung der angefochtenen Rechtsakte enthaltene Hinweis auf die früher vom Kläger ausgeübten Funktionen die Ansicht des Rates zum Ausdruck bringt, dass der Kläger aus diesem Grund nach wie vor mit dem herrschenden Regime in Venezuela verbunden sei und dass es keinen Anhaltspunkt dafür gebe, dass diese These in Frage gestellt werden müsste (vgl. entsprechend Urteil vom 22. April 2015, Tomana u. a./Rat und Kommission, T-190/12, EU:T:2015:222, Rn. 167).
- 66 Folglich ist der einzige Klagegrund zurückzuweisen und damit die Klage insgesamt abzuweisen.

### **Kosten**

- 67 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Kläger unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag des Rates seine eigenen Kosten und die Kosten des Rates aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Herr Antonio José Benavides Torres trägt die Kosten.**

da Silva Passos

Reine

Truchot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Juli 2021.

Unterschriften