

Friedenskonferenz Südwest, 5.7.2026, Karlsruhe

EU-Sanktionen wegen Informationsmanipulation und Einmischung

Prof. Dr. Ninon Colneric

Die Bekämpfung von Desinformation durch Russland ist seit der Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 ein wichtiges Thema für die EU. Im Oktober 2024 verabschiedete der Rat der Europäischen Union ein neues Sanktionsregime zur Bekämpfung der destabilisierenden Aktivitäten Russlands. Ein Schlüsselement dieses Regimes ist das Konzept der Informationsmanipulation und Einmischung. Es gibt keine rechtliche Definition dieser Begriffe. Aus den Erwägungsgründen eines der Rechtsinstrumente, auf denen dieses Regime basiert, geht jedoch hervor, dass es Desinformation umfasst. In einem Bericht aus dem Jahr 2023 definierte der Europäische Auswärtige Dienst „ausländische Informationsmanipulation und Einmischung“ als ein meist *nicht illegales* Verhaltensmuster, das Werte, Verfahren und politische Prozesse bedroht oder das Potenzial hat, diese negativ zu beeinflussen.

Das zur Bekämpfung von Informationsmanipulation und Einmischung verabschiedete Sanktionsregime nutzt Regulierungstechniken, die zur Terrorismusbekämpfung entwickelt wurden: Die betroffenen Personen sind in einem Anhang aufgeführt, der regelmäßig aktualisiert wird. Sie unterliegen zwei Arten von Sanktionen: Reisebeschränkungen und finanziellen Sanktionen. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Einreise der gelisteten Personen in ihr Hoheitsgebiet oder deren Durchreise zu verhindern. Alle Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die einer gelisteten Person gehören, in ihrem Eigentum stehen, von ihr gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren. Gestützt auf die Formulierung „kontrolliert“, wurden in Deutschland auch die Konten der Ehefrau und der Mutter des sanktionierten Journalisten Doğru eingefroren. Es gibt eine Reihe von Ausnahmen, z. B. zur Deckung der Grundbedürfnisse der gelisteten Personen und ihrer unterhaltsberechtigten Familienangehörigen sowie zur Ermöglichung der Bezahlung von juristischen Dienstleistungen.

Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen dürfen den in der Liste aufgeführten Personen weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden. Das ist das sog. Bereitstellungsverbot. Unklar ist, ob aus dem Bereitstellungsverbot folgt, dass man gelistete Personen nicht gegen Entgelt beschäftigt werden darf. Diese Unklarheit läuft in der Praxis läuft auf ein faktisches Beschäftigungsverbot hinaus.

Die Mitgliedstaaten müssen Sanktionen für Verstöße gegen diese Regelungen festlegen. In Deutschland sind solche Sanktionen durch das sog. Sanktionsgesetz in das Außenwirtschaftsgesetz aufgenommen worden. Zuwiderhandlungen werden mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

Für die Aufnahme in die Liste ist das folgende Verfahren vorgeschrieben: Der Rat der Europäischen Union beschließt einstimmig die Aufnahme in die Liste. Er setzt die betreffende Person entweder auf direktem Wege, falls ihre Anschrift bekannt ist, oder durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung im *Amtsblatt der Europäischen Union* von dem Beschluss in Kenntnis, und zwar einschließlich der Gründe für die Aufnahme in die Liste. Die Liste wird in regelmäßigen Abständen, mindestens aber alle 12 Monate überprüft.

Die betroffenen Personen werden vor der Aufnahme in die Liste nicht angehört. Wenn sie über die Listung informiert worden sind, können sie dem Rat der Europäischen Union eine Stellungnahme unterbreiten und Beweismittel vorlegen. Der Rat überprüft dann die Aufnahme in die Liste. Die betroffenen Personen können die Listung auch vor dem Gericht der Europäischen Union anfechten; gegen Endentscheidungen des Gerichts kann beim Gerichtshof der Europäischen Union ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel eingelegt werden. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Es kann jedoch einstweiliger Rechtsschutz beantragt werden. Bedürftige Personen können Prozesskostenhilfe beantragen.

Beispiele für gelistete Personen sind außer dem bereits erwähnten Journalisten Hüseyin Doğru die deutschen Blogger Alina Lipp und Thomas Röper. Ein Fall, der besondere öffentliche Aufmerksamkeit erregte, war die Listung des ehemaligen Obersts der Schweizer Armee Jacques Baud, der für die NATO und die UNO gearbeitet hatte und strategischer Analyst ist.

Die veröffentlichte Begründung für die Aufnahme in die Liste lautete beispielsweise im Fall Doğru:

„Hüseyin Doğru ist der Gründer und Vertreter des AFA Medya A.Ş., einem in Istanbul ansässigen Medienunternehmen. AFA Medya A.Ş. betreibt ‚RED‘, das eine Reihe von Medienplattformen umfasst und enge finanzielle und organisatorische Verbindungen zu Organisationen und Akteuren der Staatspropaganda in Russland hat und über tiefe strukturelle Beziehungen zu Einrichtungen der staatlichen russischen Medien verfügt, unter anderem durch Verbindungen zwischen einzelnen Mitarbeitern sowie Personalrotation zwischen diesen Einrichtungen.

RED hat seine Medienplattformen, auf denen es häufig unter ‚redstreamnet‘ oder ‚thered.stream‘ veröffentlicht, genutzt, um systematisch falsche Informationen über politisch kontroverse Themen zu verbreiten, mit der Absicht, unter seinem überwiegend deutschen Zielpublikum ethnische, politische und religiöse Zwietracht zu säen, unter anderem durch die Verbreitung der Narrative über radikalislamische terroristische Gruppierungen wie die Hamas. Während einer gewaltsamen Besetzung einer Universität in Deutschland durch anti-israelische Randalierer fanden Absprachen zwischen RED und den Besetzern statt, um Bilder des Vandalismus, auf denen auch Hamas-Symbole zu sehen waren, über die

Online-Kanäle von RED zu verbreiten und den Besetzern so eine exklusive Medienplattform zu bieten und den gewaltorientierten Charakter des Protests zu erleichtern. Über AFA Medya unterstützt Hüseyin Dođru daher Handlungen der Regierung der Russischen Föderation, die die Stabilität und Sicherheit in der Union und in einem oder mehreren (sic!) ihrer Mitgliedstaaten untergraben und bedrohen, einschließlich indem er gewaltsame Demonstrationen indirekt unterstützt und erleichtert und koordinierte Informationsmanipulation betreibt.“

Dođru hat Klage beim Europäischen Gericht eingereicht.

Das Sanktionsregime betrifft nicht nur Personen, die tatsächlich Desinformation verbreiten. Es macht es riskant, Themen anzusprechen, die Gegenstand öffentlicher Kontroversen sind, da Informationen als Desinformation eingestuft werden könnten. Das Sanktionsregime ist somit geeignet, Journalisten und andere davon abzuhalten, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in Bezug auf bestimmte Themen auszuüben.

Die drängendste Frage im Zusammenhang mit diesem Regime ist, ob es das in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der EU verankerte Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit achtet. Dieses Recht entspricht Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte lässt dieser Artikel kaum Spielraum für Einschränkungen der Meinungsfreiheit im Bereich der politischen Rede oder Debatte – wo die Meinungsfreiheit von größter Bedeutung ist – oder in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse.

Der Conseil constitutionnel, also das französische Verfassungsgericht, hat diesen strengen Ansatz bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Artikels des französischen Wahlgesetzes konsequent angewandt. In diesem Artikel war Folgendes vorgesehen: Wenn unrichtige oder irreführende Behauptungen oder Unterstellungen über einen Sachverhalt, der die Integrität der bevorstehenden Wahl beeinträchtigen könnte, vorsätzlich, künstlich oder automatisch in großem Umfang über einen öffentlichen Online-Kommunikationsdienst verbreitet werden, kann ein Richter im einstweiligen Rechtsschutz die Unterlassung dieser Verbreitung anordnen, und zwar auf Antrag der Staatsanwaltschaft, eines Kandidaten, einer Partei oder politischen Gruppierung oder einer Person mit einem Rechtsschutzinteresse an der Einleitung von Maßnahmen.

In einer Entscheidung vom 20. Dezember 2018 stellte der Conseil constitutionnel fest:

„22. (...) Die Meinungsfreiheit ist in der politischen Debatte und während Wahlkampagnen von besonderer Bedeutung. Sie gewährleistet sowohl die Verbreitung von Informationen an alle als auch die Verteidigung aller Meinungen, schützt aber auch vor den Folgen von Missbräuchen, die auf ihrer Grundlage begangen werden, indem sie es ermöglicht, darauf zu reagieren und sie anzuprangern.“

23. Angesichts der Folgen eines Verfahrens, das zur Unterlassung der Verbreitung bestimmter Informationen führen könnte, können die fraglichen Behauptungen oder Unterstellungen daher eine solche Maßnahme nur rechtfertigen, wenn sie offensichtlich unrichtig oder irreführend sind; andernfalls würde die Meinungs- und Kommunikationsfreiheit missachtet. Gleiches gilt für die Gefahr einer Beeinträchtigung der Integrität der Wahl, die ebenfalls offensichtlich sein muss.“

Dieses Urteil steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Ich hoffe sehr, dass die EU-Gerichte diesem Beispiel folgen werden.

Sehr problematisch ist auch die fehlende Anhörung vor der Aufnahme in die Sanktionsliste. Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union legt fest, dass das Recht auf eine gute Verwaltung „das Recht jeder Person [umfasst], gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird“. Wie andere Grundrechte ist auch dieses Recht nicht unbegrenzt. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist zur Wahrung des Überraschungseffekts eine vorherige Anhörung bei der Listung mutmaßlicher Terroristen nicht erforderlich. Bei dem Sanktionsregime zur Bekämpfung von Informationsmanipulation und Einmischung geht es jedoch anders als in den Terroristenfällen nicht nur um das Recht auf Eigentum, sondern auch um die Meinungsfreiheit. Vor der Verhängung von Sanktionen gegen Personen, denen Informationsmanipulation und Einmischung vorgeworfen wird, muss deshalb bei der Abwägung der Interessen dem Recht auf Anhörung Vorrang vor dem Interesse an maximaler Wirksamkeit beim Zugriff auf die Vermögenswerte der betroffenen Personen eingeräumt werden. Da das Sanktionsregime kein Recht auf vorherige Anhörung vorsieht, ist der Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit auch aus diesem Grund rechtswidrig.

Ich habe zusammen mit der französischen Völkerrechtsexpertin Prof. Alina Miron im Auftrag von zwei Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein [Rechtsgutachten](#) erstellt, in dem wir diese und weitere rechtliche Defizite des geschilderten Sanktionsregimes aufgezeigt haben.

Eine Gruppe von EU-Abgeordneten hat dieses Gutachten am 17. Dezember letzten Jahres dem Präsidenten des Europäischen Rates António Costa und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik Kaja Kallas zugeleitet. In dem Begleitschreiben erklärten sie:

„Wir betrachten diese Sanktionen als direkten Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit und als schwerwiegenden Verstoß gegen europäisches und internationales Recht. Durch die Verhängung solcher Maßnahmen werden die Grundpfeiler von Gerechtigkeit, Demokratie und Grundfreiheiten in Europa untergraben, und wir fordern ihre unverzügliche Überprüfung und Aufhebung.“

Kallas antwortete den Abgeordneten am 29. Januar, und zwar auch im Namen von Costa. Sie hielt die Kritik für unbegründet und hob hervor:

- Die Gründe für jede Aufnahme in die Liste sind öffentlich und im Anhang des Rechtsakts enthalten.
- Diese Gründe stützen sich auf umfangreiches, öffentlich zugängliches Beweismaterial, das den in die Liste aufgenommenen Personen oder ihren Rechtsvertretern auf Anfrage zur Verfügung steht.
- Jede in die Liste aufgenommene Person kann zudem Rechtsmittel einlegen und ihre Aufnahme vor den unabhängigen europäischen Gerichten anfechten, die sicherstellen, dass jede Aufnahme rechtmäßig ist.
- Entscheidet der Europäische Gerichtshof, dass eine Aufnahme in die Liste nicht mit dem EU-Recht vereinbar ist, ist er befugt, die Aufnahme aufzuheben.
- Das Vermögen der benannten Personen wird nicht beschlagnahmt, sondern eingefroren. Die Eigentumsrechte der benannten Personen bleiben daher unberührt.
- Wie durch zahlreiche Urteile des Gerichtshofs bestätigt wurde, ist der Rat nicht verpflichtet, Personen vorab über bevorstehende Sanktionen zu unterrichten, da eine solche Vorabmitteilung dazu führen könnte, dass die Personen ihr Vermögen aus dem Zuständigkeitsbereich der EU abziehen und damit die Wirksamkeit unserer Maßnahmen untergraben.
- Die restriktiven Maßnahmen werden vom Rat regelmäßig überprüft.

Es bleibt zu hoffen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union ein besseres Gespür dafür hat, wo die rote Linie zum Schutz der Grundwerte der Europäischen Union zu ziehen ist.

Sie werden sich vielleicht fragen, warum ich nicht auch vom Grundgesetz gesprochen habe. Ich will es Ihnen erklären: Das EU-Recht hat Vorrang vor dem deutschen Recht. 1974, als es nur erste Ansätze zu einem Grundrechtsschutz auf der Ebene der damaligen Europäischen Gemeinschaft gab, behielt sich das BVerfG allerdings in seiner sog. Solange I-Entscheidung vor, Gemeinschaftsrecht am Maßstab der Grundrechte zu überprüfen, solange die Europäische Gemeinschaft nicht über einen dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquaten Katalog von Grundrechten verfügt. 1986 sah das BVerfG die Voraussetzung eines äquivalenten Grundrechtsschutzes in seiner sog. Solange II-Entscheidung jedoch als erfüllt an. Es kündigte an, abgeleitetes Gemeinschaftsrecht nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen zu wollen, solange die Europäischen Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell

gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist. Der Grundrechtsschutz, den die Charta der Grundrechte der Europäischen Union bietet, geht teils sogar noch über den des Grundgesetzes hinaus. Ich will allerdings nicht ausschließen, dass das BVerfG doch Regelungen des Sanktionsregimes zur Bekämpfung von Informationsmanipulation und Einmischung am Maßstab des Grundgesetzes überprüft, falls der EuGH dieses Regime als vereinbar mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ansieht.

Ähnliches gilt im Verhältnis des EU-Rechts zur Europäischen Menschenrechtskonvention, über deren Einhaltung der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wacht. Die EU ist nicht Mitglied dieser Konvention, aber ihre Mitgliedstaaten. Es kann zu Konflikten kommen, wenn das Unionsrecht den Mitgliedstaaten Pflichten auferlegt, deren Vereinbarkeit mit der Menschenrechtskonvention fraglich ist.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befasste sich mit einer solchen Konstellation im Fall Bosphorus. Hier hatte Irland ein Flugzeug beschlagnahmt, um eine Sanktionsanordnung der EG im Zusammenhang mit dem Jugoslawienkrieg umzusetzen. Die betroffene Firma verklagte Irland vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Dieser ließ sich von der Solange II-Rechtsprechung des BVerfG inspirieren. Er entschied: Eine Maßnahme, die ein Staat trifft, um seinen Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation nachzukommen, der er einen Teil seiner Souveränität übertragen hat, ist so lange als gerechtfertigt anzusehen, wie angenommen werden kann, dass die betreffende Organisation einen Grundrechtsschutz bietet, der dem durch die Menschenrechtskonvention gewährleisteten zumindest gleichwertig ist, und zwar sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Garantien als auch hinsichtlich der Durchsetzungsmechanismen. Wenn ein gleichwertiger Schutz anzunehmen sei, bestehe eine Vermutung dafür, dass ein Staat nicht von den Anforderungen der Menschenrechtskonvention abweicht, wenn er nur die Verpflichtungen erfüllt, die sich aus seiner Mitgliedschaft in der Organisation ergeben. Diese Vermutung könne jedoch widerlegt werden, wenn der Schutz von Konventionsrechten unter den Umständen eines gegebenen Falles als offenkundig ungenügend anzusehen sei. In solchen Fällen wiege die Rolle der Konvention als konstitutionelles Instrument der öffentlichen europäischen Ordnung im Bereich der Menschenrechte schwerer als das Interesse an internationaler Zusammenarbeit.

Sollte Dođru vor den Gerichten der Europäischen Union in beiden Instanzen unterliegen, würde ich an seiner Stelle den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anrufen. Die Beschwerde müsste dann bei den Maßnahmen anknüpfen, mit denen die Bundesrepublik Deutschland das Sanktionsregime der EU umsetzt, und sie müsste gegen Deutschland, nicht gegen die EU gerichtet sein.

Ich hoffe jedoch sehr, dass den Betroffenen dieser mühselige Weg erspart bleibt.