

31. Oktober 2025

RECHTSGUTACHTEN

im Auftrag von

Michael von der Schulenburg und Ruth Firmenich, fraktionslose Mitglieder des
Europäischen Parlaments,

erstellt durch

Prof. Dr. Ninon Colneric und Prof. Dr. Alina Miron

1. Stehen Sanktionen gegen natürliche Personen wegen angeblicher Desinformation, die auf der Grundlage der EU-Rechtsinstrumente zu restriktiven Maßnahmen im Zusammenhang mit den destabilisierenden Aktivitäten Russlands verhängt werden, im Einklang mit dem Völkerrecht und dem Unionsrecht?

2. Kann das Europäische Parlament eine Klage auf Nichtigkeitserklärung solcher Rechtsinstrumente erheben?

Diese politische Aktivität und Informationstätigkeit wird unter der alleinigen Verantwortung des jeweiligen Mitglieds finanziert. Das Europäische Parlament ist für keinerlei Verwendungszwecke der in diesem Dokument enthaltenen Informationen verantwortlich.

Inhaltsverzeichnis

FRAGE 1 – Stehen Sanktionen gegen natürliche Personen wegen angeblicher Desinformation, die auf der Grundlage der EU-Rechtsinstrumente zu restriktiven Maßnahmen im Zusammenhang mit den destabilisierenden Aktivitäten Russlands verhängt werden, im Einklang mit dem Völkerrecht und dem Unionsrecht?2

1. VORBEMERKUNG.....	2
2. DAS SANKTIONSREGIME UND SEINE GERICHTLICHE KONTROLLE	3
2.1. ÜBERBLICK ÜBER DIE EINSCHLÄGIGEN BESCHLÜSSE UND VERORDNUNGEN	3
2.2. DIE FÜR DAS GUTACHTEN RELEVANTE ZIELGRUPPE	5
2.3. RESTRIKTIVE MAßNAHMEN GEGEN NATÜRLICHE PERSONEN.....	6
2.4. LISTUNGSVERFAHREN.....	11
2.5. GERICHTLICHE KONTROLLE	12
3. DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN MENSCHENRECHTSKONVENTION	15
4. BEWERTUNG NACH DEM RECHT DER EUROPÄISCHEN UNION.....	16
4.1. ZUSTÄNDIGKEITEN	16
4.2. ERFORDERLICHE BESTIMMUNGEN ÜBER DEN RECHTSSCHUTZ	18
4.3. MENSCHENRECHTE	18
5. BEWERTUNG NACH DEM ALLGEMEINEN VÖLKERRECHT	45
5.1. EINGRIFFE IN DIE VOM VÖLKERRECHT GESCHÜTZTE MEINUNGS- UND INFORMATIONSFREIHEIT	46
5.2. DIE GRENZEN DES RECHTS AUF FREIE MEINUNGSÄUßERUNG IM VÖLKERRECHT	47
6. FAZIT	58

FRAGE 2 – Kann das Europäische Parlament eine Klage auf Nichtigkeitserklärung solcher Rechtsinstrumente erheben? 60

1. BESCHLUSS (GASP) 2024/2643 DES RATES	60
2. VERORDNUNG (EU) 2024/2642 DES RATES	61
3. FAZIT	62

Über die Autorinnen..... 62

ANHANG – Liste der natürlichen Personen, die von der EU aufgrund von Informationsmanipulation und Einflussnahme sanktioniert wurden..... 63

FRAGE 1 – Stehen Sanktionen gegen natürliche Personen wegen angeblicher Desinformation, die auf der Grundlage der EU-Rechtsinstrumente zu restriktiven Maßnahmen im Zusammenhang mit den destabilisierenden Aktivitäten Russlands verhängt werden, im Einklang mit dem Völkerrecht und dem Unionsrecht?

1. Vorbemerkung

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird unter Desinformation eine bewusst falsche Information zum Zwecke der Täuschung oder der Akt der Verwendung einer bewusst falschen Information zum Zwecke der Täuschung verstanden. Da die in diesem Rechtsgutachten untersuchten Rechtsinstrumente in ihren Bestimmungen die Begriffe „Informationsmanipulation und Einflussnahme“ verwenden und keine eigenständige Definition von Desinformation enthalten, soll dieses vorläufige Verständnis von Desinformation als Ausgangspunkt der weiteren Untersuchung dienen.

Die Bekämpfung von Desinformation durch Russland ist seit der Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 ein wichtiges Thema für die EU. Am 19. März 2015 gaben die damals 28 Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten nach einem Gipfeltreffen die folgende Erklärung ab:

„Der Europäische Rat betont die Notwendigkeit, Russlands laufenden Desinformationskampagnen entgegenzuwirken, und ersucht die Hohe Vertreterin, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Organen der EU bis Juni einen Aktionsplan über strategische Kommunikation auszuarbeiten. Die Einsetzung eines Kommunikationsteams ist ein erster Schritt in diese Richtung.“¹

Zur Umsetzung dieses Plans richtete die Abteilung Strategische Kommunikation und Informationsanalyse des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ein Expertenteam ein, die East StratCom Task Force. Es entwickelte das Projekt EUvsDisinfo². Das Hauptziel dieses Projekts besteht darin, die Öffentlichkeit für die Desinformationsoperationen des Kremls zu sensibilisieren, damit sie diese besser erkennt, und alle Menschen in Europa und darüber hinaus dabei zu unterstützen, widerstandsfähiger gegenüber der Manipulation digitaler Informationen und Medien zu werden.

Die Entwicklung von EUvsDisinfo ist Teil eines Maßnahmenpakets der Europäischen Union zur Stärkung ihrer Reaktion auf Bedrohungen durch ausländische Informationsmanipulation und Einmischung (FIMI).³ So legte die Europäische Kommission 2018 einen „Aktionsplan gegen Desinformation“⁴ vor, und 2020 wurde die Europäische Beobachtungsstelle für digitale

¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu den Außenbeziehungen (19. März 2015), Pressemitteilung, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/03/19/conclusions-russia-ukraine-european-council-march-2015/>.

² <https://euvsdisinfo.eu/de/>.

³ Siehe Europäische Kommission, Gestaltung der digitalen Zukunft Europas, Bekämpfung von Desinformation im Internet, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/online-disinformation> [letzter Zugriff: 19.12.2025].

⁴ Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan gegen Desinformation, 5.12.2028, JOIN(2018) 36 final, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/aktionsplan_gegen_desinformation.pdf.

Medien (EDMO)⁵ gegründet, um die unabhängige Gemeinschaft zu unterstützen, die sich für die Bekämpfung von Desinformation einsetzt.

In seinen Schlussfolgerungen vom 17. und 18. April 2024 unterstrich der Europäische Rat angesichts der Europawahlen die Entschlossenheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten, jegliche Risiken einzudämmen, die sich aus FIMI in Wahlprozessen ergeben.⁶ Kurz darauf rief er in seinen Schlussfolgerungen vom 27. Juni 2024 dazu auf, die Arbeiten im Rat zur Einrichtung eines neuen Sanktionsregimes zur Bekämpfung hybrider Bedrohungen voranzutreiben.⁷

Dies war das Präludium zur Verabschiedung der Maßnahmen, die Gegenstand dieses Rechtsgutachtens sind. In den Bestimmungen der betreffenden Rechtsinstrumente wird der Begriff „Desinformation“ nicht verwendet. Allerdings wird der Begriff in einigen Erwägungsgründen als Unterkategorie von Informationsmanipulation und Einflussnahme erwähnt.

2. Das Sanktionsregime und seine gerichtliche Kontrolle

2.1. Überblick über die einschlägigen Beschlüsse und Verordnungen

Am 8. Oktober 2024 nahm der Rat der Europäischen Union („Rat“) auf der Grundlage von Art. 29 des Vertrags über die Europäische Union („EUV“) den Beschluss (GASP)⁸ 2024/2643 des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 9.10.2024). Am selben Tag nahm der Rat auf der Grundlage von Art. 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 9.10.2024) an.⁹ Im Gegensatz zu Beschlüssen sind Verordnungen in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar (Art. 288 Abs. 2 und 4 AEUV).

Am 20. Mai 2025 nahm der Rat den Beschluss (GASP) 2025/963 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2024/2643 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 20.5.2025) und die Verordnung (EU) 2025/964 des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2024/2642 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 20.5.2025) an. Der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates galt bis zum 9. Oktober 2025. Mit dem Beschluss (GASP) 2025/2019 des Rates vom 3. Oktober 2025 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2024/2643 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 6.10.2025) wurde er bis zum 9. Oktober 2026 verlängert.

Mehrere Maßnahmen änderten Anhang I (ursprünglich: der Anhang) des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und Anhang I der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates, in denen die natürlichen und juristischen Personen aufgeführt sind, gegen die sich die restriktiven Maßnahmen richten. Es handelt sich dabei um den Beschluss (GASP) 2024/31/74 des Rates vom 16. Dezember 2024 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2024/2643 über restriktive

⁵ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/european-digital-media-observatory>.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/rpqd32be/euco-conclusions-20240417-18-de.pdf>.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/xysmymhe/euco-conclusions-27062024-de.pdf>.

⁸ Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

⁹ Vorläufer dieser Rechtsinstrumente waren der Beschluss (GASP) 2023/891 des Rates vom 28. April 2023 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die Republik Moldau destabilisieren, und die Verordnung (EU) 2023/888 des Rates vom 28. April 2023 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die Republik Moldau destabilisieren. Allerdings wurde darin noch nicht das Konzept der Informationsmanipulation und Einflussnahme verwendet.

Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 16.12.2024), die Durchführungsverordnung (EU) 2024/3188 des Rates vom 16. Dezember 2024 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/2642 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L, 16.12.2024), den Beschluss (GASP) 2025/966 des Rates vom 20. Mai 2025 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2024/2643 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 20.5.2025), die Durchführungsverordnung (EU) 2025/965 des Rates vom Mai 2025 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/2642 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 20.5.2025), den Beschluss (GASP) 2025/1279 des Rates vom 26. Juni 2025 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2024/2643 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 26.6.2025), die Durchführungsverordnung (EU) 2025/1278 des Rates vom 26. Juni 2025 zur Durchführung der Verordnung 2024/2642 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 26.6.2025), den Beschluss (GASP) 2025/1443 des Rates vom 15. Juli 2025 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2024/2643 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 15.7.2025), die Durchführungsverordnung (EU) 2025/1444 des Rates vom 15. Juli 2025 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/2642 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 15.7.2025) und die Durchführungsverordnung (EU) 2025/2021 des Rates vom 3. Oktober 2025 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/2642 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands (ABl. L vom 6.10.2025).

Während diese Beschlüsse des Rates auf Art. 29 EUV beruhen, stützen sich die Durchführungsverordnungen des Rates auf Art. 13 der Verordnung (GASP) 2024/2642 des Rates.

Im Folgenden bezieht sich „Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates“ auf den Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates in seiner geänderten Fassung. Ebenso bezieht sich „Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates“ auf die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates in ihrer geänderten Fassung.

Derzeit enthält die Liste 47 natürliche Personen, denen jedoch nicht allen Desinformation vorgeworfen wird (zu Einzelheiten siehe die diesem Rechtsgutachten beigefügte Liste der natürlichen Personen, gegen die die EU wegen Informationsmanipulation und Einflussnahme Sanktionen verhängt hat).

Obwohl die Liste der betroffenen Personen auch Personen umfasst, die nicht in der EU leben, ist der räumliche Anwendungsbereich der Rechtsinstrumente, mit denen die restriktiven Maßnahmen eingeführt werden, auf das Gebiet der Union, einschließlich ihres Luftraums, sowie auf Luftfahrzeuge und Schiffe beschränkt, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats unterstehen (Art. 19 a und b der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates). Soweit es sich um natürliche Personen handelt, umfasst der Geltungsbereich jede natürliche Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, innerhalb und außerhalb des Gebiets der Union (Art. 19 c der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates).

2.2. Die für das Gutachten relevante Zielgruppe

2.2.1. Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates

In Art. 1 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates werden die wichtigsten Gruppen von natürlichen Personen definiert, die gemäß diesem Beschluss Reisebeschränkungen unterliegen. Die Definition enthält einen einleitenden Teil, der für alle Gruppen gilt. Er lautet wie folgt:

„für Handlungen oder politische Maßnahmen, die der Regierung der Russischen Föderation zuzurechnen sind und die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität oder Sicherheit in der Union, in einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten, in einer internationalen Organisation oder in einem Drittland untergraben oder bedrohen oder die Souveränität oder Unabhängigkeit eines oder mehrerer ihrer Mitgliedstaaten oder eines Drittlands untergraben oder bedrohen, durch die folgenden Handlungen verantwortlich sind, diese durch eine der folgenden Handlungen umsetzen, unterstützen, davon profitieren, an ihnen beteiligt sind oder sie erleichtern:“

Der zweite Teil der Definition umfasst eine Liste von Handlungen, darunter

„(iv) die Planung, Steuerung, unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an, die Unterstützung oder anderweitige Erleichterung des Einsatzes von Informationsmanipulation und Einflussnahme,“

Während die Bestimmung in ihrer ursprünglichen Fassung noch eine „koordinierte Informationsmanipulation und Einflussnahme“ erforderte, wurde das Wort „koordiniert“ durch den Beschluss (GASP) 2025/963 des Rates gestrichen.

Eine formelle Voraussetzung für die Verhängung von Reisebeschränkungen gegenüber natürlichen Personen im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates ist, dass sie in Anhang I dieses Beschlusses aufgeführt sind.

Durch Art. 1 Abs. 1 Buchst. b und c des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates wird der Kreis der Adressaten um natürliche Personen erweitert, die mit den unter Buchstabe a aufgeführten natürlichen Personen verbunden sind, sowie um natürliche Personen, die natürliche Personen unterstützen, die unter Buchstabe a genannte Aktivitäten ausüben.

Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates, der ein Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen vorsieht, definiert die Gruppe natürlicher Personen in derselben Weise wie Art. 1 Abs. 1 dieses Beschlusses, umfasst jedoch auch juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen.

Der Begriff „Desinformation“ wird nicht in den Bestimmungen des Beschlusses, sondern in dessen Erwägungsgründen verwendet. In Erwägungsgrund 9 Satz 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates heißt es:

„Die Union und die Ukraine erkannten an, wie wichtig es ist, die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der staatlich kontrollierten Informationsmanipulation und Einflussnahme Russlands, einschließlich Desinformation, zu intensivieren und die Resilienz der Ukraine beim digitalen Wandel zu stärken.“

Laut Erwägungsgrund 10 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates betonte das Europäische Parlament am 1. Juni 2023 in einer Entschließung zur Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Union, einschließlich Desinformation, dass Russland die verschiedensten Möglichkeiten zur Einflussnahme nutzt, die in eine

umfassendere Strategie eingebettet sind, die der Schädigung, Verwirrung, Einschüchterung, Schwächung und Spaltung der Mitgliedstaaten und ihrer Nachbarländer dient.

In Erwägungsgrund 7 des Beschlusses (GASP) 2025/963 des Rates heißt es:

„Russland führt eine systematische internationale Kampagne der Medienmanipulation und Verfälschung von Fakten, um seine Strategie der Destabilisierung seiner Nachbarländer sowie der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu intensivieren. Insbesondere waren die Propaganda und die Desinformation wiederholt und nachdrücklich gegen europäische politische Parteien, vor allem in Wahlkampfzeiten, sowie gegen die Zivilgesellschaft, Minderheiten, Flüchtlinge und das Funktionieren demokratischer Institutionen in der Union und ihren Mitgliedstaaten gerichtet.“

2.2.2. Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates

In Art. 2 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates werden die natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen definiert, die in Anhang I dieser Verordnung aufgeführt sind. Diese Definition entspricht der Definition in Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates.

In den Erwägungsgründen der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates wird Desinformation nicht erwähnt. In Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EU) 2025/964 des Rates wird Bezug genommen auf die „Beteiligung Russlands an einer systematischen internationalen Kampagne zur Manipulation der Medien und zur Verfälschung von Fakten, mit der Russland anstrebt, seine destabilisierende Strategie gegen die Union und ihre Mitgliedstaaten zu stärken“.

2.3. Restriktive Maßnahmen gegen natürliche Personen

Der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates umfasst zwei Arten von restriktiven Maßnahmen gegen natürliche Personen: Reisebeschränkungen und restriktive Maßnahmen finanzieller Art. Die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates befasst sich nur mit der letztgenannten Kategorie von Maßnahmen.

2.3.1. Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates

Gemäß Art. 1 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates ergreifen die Mitgliedstaaten die Maßnahmen, die erforderlich sind, um zu verhindern, dass in Anhang I aufgeführte natürliche Personen, die in eine der in Absatz 1 dieser Bestimmung genannten Kategorien fallen, in ihr Hoheitsgebiet einreisen oder durch ihr Hoheitsgebiet durchreisen. Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates sieht vor, dass Absatz 1 die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, ihren eigenen Staatsangehörigen die Einreise in ihr Hoheitsgebiet zu verweigern.

Art. 1 Abs. 3 bis 9 dieses Beschlusses befassen sich mit weiteren Ausnahmen, die die Mitgliedstaaten gewähren können. Sie betreffen Fälle, in denen für einen Mitgliedstaat eine völkerrechtliche Verpflichtung besteht, etwa als Gastland einer internationalen zwischenstaatlichen Organisation, bestimmte andere Fälle im Zusammenhang mit internationalen Aktivitäten sowie Reisen, die aufgrund einer humanitären Notlage gerechtfertigt oder im Rahmen eines Gerichtsverfahrens erforderlich sind.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates werden sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Besitz oder im Eigentum von natürlichen oder

juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen stehen oder von natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen gehalten oder kontrolliert werden, die in Anhang I aufgeführt sind und unter eine der in dieser Bestimmung definierten Kategorien fallen, eingefroren. Art. 2 Abs. 2 dieses Beschlusses sieht vor, dass den im Anhang aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen dürfen.

Abweichend von den Absätzen 1 und 2 können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unter den ihnen angemessen erscheinenden Bedingungen die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder die Bereitstellung bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen genehmigen, nachdem sie festgestellt haben, dass bestimmte in Absatz 3 aufgeführte Bedingungen erfüllt sind. Einige dieser Ausnahmeregelungen sind von besonderer praktischer Bedeutung. Sie betreffen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen, die

- (a) zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der im Anhang aufgeführten Personen und ihren unterhaltsberechtigten Familienangehörigen, einschließlich für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen, notwendig sind;

- (b) ausschließlich für die Bezahlung angemessener Honorare und die Rückerstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Erbringung juristischer Dienstleistungen bestimmt sind;

- d) zur Deckung außerordentlicher Ausgaben notwendig sind [...]

und

- (g) für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste durch Telekommunikationsbetreiber der Union und für die Bereitstellung der für den Betrieb, die Wartung und die Sicherheit dieser elektronischen Kommunikationsdienste erforderlichen zugehörigen Einrichtungen und Dienste notwendig sind.

Art. 2 Abs. 5 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates legt fest, wann eine Ausnahme von Absatz 1 im Zusammenhang mit schiedsgerichtlichen, gerichtlichen oder behördlichen Entscheidungen zulässig ist. Gemäß Art. 2 Abs. 7 dieses Beschlusses hindert Absatz 1 eine in der Liste im Anhang aufgeführte natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung nicht daran, eine Zahlung aufgrund eines Vertrags zu leisten, der vor dem Zeitpunkt eingegangen wurde, zu dem eine solche natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung in die Liste im Anhang aufgenommen wurde, sofern der jeweilige Mitgliedstaat festgestellt hat, dass die Zahlung weder unmittelbar noch mittelbar von einer natürlichen oder juristischen Person, Organisation oder Einrichtung im Sinne von Absatz 1 entgegengenommen wird. Art. 2 Abs. 8 befasst sich mit bestimmten zulässigen Gutschriften auf eingefrorenen Konten, wie beispielsweise Zinsen und Zahlungen, die aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen fällig sind, die vor dem Tag geschlossen wurden bzw. entstanden sind, ab dem diese Konten den Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 unterliegen.

Art. 2a des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates enthält ein Verbot von Transaktionen im Zusammenhang mit materiellen Vermögenswerten, die mit den destabilisierenden Aktivitäten

Russlands in Verbindung stehen, darunter Schiffe, Luftfahrzeuge, Immobilien, Häfen und physische Elemente digitaler Netze und von Kommunikationsnetzen. Diese sind in Anhang II aufgeführt und umfassen unter anderem materielle Vermögenswerte, die sich im Eigentum einer in Anhang I aufgeführten natürlichen Person befinden oder von dieser gechartert oder betrieben werden oder anderweitig im Namen, in Verbindung mit oder zugunsten solcher Personen verwendet werden.

Art. 3 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates enthält Ausnahmen von Art. 2 Abs. 1 und 2 für die Erbringung humanitärer Hilfe und andere Tätigkeiten zur Deckung grundlegender menschlicher Bedürfnisse.

Gemäß Art. 7 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates dürfen keine Ansprüche in Verbindung mit einem Vertrag oder einer Transaktion, deren Erfüllung von den mit diesem Beschluss verhängten Maßnahmen unmittelbar oder mittelbar, ganz oder teilweise betroffen ist (darunter Schadenersatzansprüche), erfüllt werden, wenn sie von natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen geltend gemacht werden, die im Anhang aufgeführt sind (Abs. 1). In Verfahren zur Durchsetzung eines Anspruchs trägt die natürliche oder juristische Person, Gruppe, Organisation oder Einrichtung, die den Anspruch geltend macht, die Beweislast dafür, dass die Erfüllung des Anspruchs nicht nach Absatz 1 verboten ist (Abs. 2). Dieser Artikel berührt nicht das Recht der in Abs. 1 genannten natürlichen oder juristischen Personen, Gruppen, Organisationen und Einrichtungen auf gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Nichterfüllung vertraglicher Pflichten nach diesem Beschluss.

Art. 8 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates verbietet es, sich wissentlich oder vorsätzlich an Aktivitäten zu beteiligen, mit denen die Umgehung der Verbote gemäß diesem Beschluss bezweckt oder bewirkt wird, auch wenn mit der Beteiligung an solchen Tätigkeiten dieser Zweck oder diese Wirkung nicht absichtlich angestrebt wird, es aber für möglich gehalten wird, dass sie diesen Zweck oder diese Wirkung hat, und diese Möglichkeit billigend in Kauf genommen wird.

Gemäß Art. 5 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates enthält der Anhang die Gründe für die Aufnahme der natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen nach Art. 1 und 2 in die Liste. Er enthält die zur Identifizierung der betreffenden natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen erforderlichen Angaben, soweit diese verfügbar sind. Bei natürlichen Personen können diese Angaben Folgendes umfassen: Namen und Aliasnamen, Geburtsdatum und -ort, Staatsangehörigkeit, Reisepass- und Personalausweisnummern, Geschlecht, Anschrift, soweit bekannt, sowie Funktion oder Beruf.

2.3.2. Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates

Erwägungsgrund 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates erklärt, dass zur Umsetzung der finanziellen Maßnahmen aus dem Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates eine Regelung auf Unionsebene erforderlich ist, um ihre einheitliche Anwendung durch die Wirtschaftsbeteiligten in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Art. 1 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates definiert bestimmte zentrale Begriffe. „Gelder“ bezeichnet finanzielle Vermögenswerte und Vorteile jeder Art. „Wirtschaftliche Ressourcen“ bezeichnet Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich sind, bei denen es sich nicht um Gelder handelt, die

aber für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können. „Einfrieren von Geldern“ bezeichnet die Verhinderung jeglicher Form der Bewegung, des Transfers, der Veränderung und der Verwendung von Geldern sowie des Zugangs zu ihnen oder ihres Einsatzes, wodurch das Volumen, die Höhe, die Belegenheit, das Eigentum, der Besitz, die Eigenschaften oder die Zweckbestimmung der Gelder verändert oder eine sonstige Veränderung bewirkt werden, die eine Nutzung der Gelder einschließlich der Vermögensverwaltung ermöglichen. „Einfrieren von wirtschaftlichen Ressourcen“ bezeichnet die Verhinderung der Verwendung von wirtschaftlichen Ressourcen für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, die auch den Verkauf, das Vermieten oder das Verpfänden dieser Ressourcen einschließt, sich aber nicht darauf beschränkt. „Zuständige Behörden“ bezeichnet die auf den in Anhang II aufgeführten Websites angegebenen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

Art. 2 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates entsprechen Art. 2 Abs. 1 und 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates: Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Eigentum oder Besitz, der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren. Den in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen.

Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates gestattet abweichende Regelungen durch die zuständigen Behörden, die den abweichenden Regelungen in Art. 2 Abs. 3 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates entsprechen. Art. 4 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates, der sich auf humanitäre Hilfe und andere Tätigkeiten zur Deckung grundlegender menschlicher Bedürfnisse bezieht, entspricht Art. 3 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates. Art. 5 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates betrifft schiedsgerichtliche, gerichtliche und behördliche Entscheidungen und ist das Gegenstück zu Art. 2 Abs. 5 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates. Art. 6 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates bezieht sich auf Verträge, die vor der Aufnahme in die Liste geschlossen wurden, und entspricht im Wesentlichen Art. 2 Abs. 7 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates. Laut Art. 7 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates hindert Art. 2 Abs. 2 Finanz- oder Kreditinstitute nicht daran, eingefrorenen Konten Gelder gutzuschreiben, die von Dritten auf das Konto einer in der Liste aufgeführten natürlichen oder juristischen Person, Organisation oder Einrichtung überwiesen werden, sofern die diesen Konten gutgeschriebenen Beträge ebenfalls eingefroren werden. Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates enthält dieselben erlaubten Gutschriften auf eingefrorene Konten wie Art. 2 Abs. 8 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates.

Art. 8 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates lautet:

„(1) Natürliche und juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen sind verpflichtet,

a) Informationen, die die Anwendung dieser Verordnung erleichtern, etwa Informationen über gemäß Artikel 2 Absatz 1 eingefrorene Konten und Beträge, unverzüglich der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Wohn- bzw. Geschäftssitz haben, sowie — direkt oder über den Mitgliedstaat — der Kommission zu übermitteln und

b) mit der unter Buchstabe a genannten zuständigen Behörde bei der Überprüfung dieser Informationen zusammenzuarbeiten.

(2) Absatz 1 gilt vorbehaltlich nationaler oder anderer geltender Vorschriften über die Vertraulichkeit von Informationen, die sich im Besitz von Justizbehörden befinden, und im Einklang mit der Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Rechtsanwälten und ihren Mandanten, die durch Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert wird. Zu diesem Zweck umfasst dies auch die Kommunikation hinsichtlich Rechtsberatung durch andere zertifizierte Fachleute, die nach nationalem Recht befugt sind, ihre Mandanten in Gerichtsverfahren zu vertreten, soweit diese Rechtsberatung im Zusammenhang mit anhängigen oder künftigen Gerichtsverfahren erbracht wird.“

Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates enthält dasselbe Umgehungsverbot wie Art. 8 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates. Abs. 2 und 3 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates legen fest:

„(2) Die in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind verpflichtet,

a) innerhalb von sechs Wochen ab dem Tag ihrer Aufnahme in die Liste in Anhang I Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, die sich in ihrem Eigentum oder Besitz befinden oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden, der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem sich diese Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen befinden, zu melden und

b) mit der zuständigen Behörde bei der Überprüfung dieser Informationen zusammenzuarbeiten.

(3) Die Nichteinhaltung von Absatz 2 dieses Artikels gilt als Beteiligung im Sinne von Absatz 1 dieses Artikels an Tätigkeiten, mit denen die Umgehung der Maßnahmen nach Artikel 2 bezweckt oder bewirkt wird.“

Gemäß Art. 10 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates können natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen sowie ihre Führungskräfte und Beschäftigten, die im guten Glauben, im Einklang mit dieser Verordnung zu handeln, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen einfrieren oder ihre Bereitstellung ablehnen, hierfür nicht haftbar gemacht werden, es sei denn, es ist nachgewiesen, dass das Einfrieren oder Zurückhalten der Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen auf Fahrlässigkeit beruht. Natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen können für ihr Handeln nicht haftbar gemacht werden, wenn sie nicht wussten und keinen vernünftigen Grund zu der Annahme hatten, dass sie mit ihrem Handeln gegen die Maßnahmen nach dieser Verordnung verstoßen.

Art. 11 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates behandelt Ansprüche in Verbindung mit Verträgen oder Transaktionen, deren Erfüllung bzw. Durchführung von den mit dieser Verordnung verhängten Maßnahmen berührt wird, auf dieselbe Weise wie Art. 7 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates.

Was die in Anhang I zu veröffentlichenden Daten betrifft, enthält Art. 14 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates die gleichen Vorgaben wie Art. 5 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates.

Gemäß Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates legen die Mitgliedstaaten Sanktionen für Verstöße gegen die Bestimmungen dieser Verordnung fest und treffen alle für

die Sicherstellung ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten ergreifen ferner geeignete Maßnahmen zur Einziehung der Erträge aus solchen Verstößen.

Art. 16 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates befasst sich mit Datenschutz. Im ersten Absatz heißt es, dass der Rat, die Kommission und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik personenbezogene Daten verarbeiten können, um ihre Aufgaben nach dieser Verordnung zu erfüllen.

2.4. Listungsverfahren

Art. 4 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates beschreibt das Listungsverfahren: Der Rat beschließt einstimmig auf Vorschlag eines Mitgliedstaats oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Liste im Anhang zu erstellen und zu ändern (Abs. 1). Der Rat setzt die betreffende natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung entweder auf direktem Weg, falls ihre Anschrift bekannt ist, oder durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung im *Amtsblatt der Europäischen Union* von einem Beschluss nach Absatz 1 in Kenntnis, einschließlich der Gründe für die Aufnahme in die Liste (Abs. 2). Wird eine Stellungnahme unterbreitet oder werden stichhaltige neue Beweise vorgelegt, so überprüft der Rat den Beschluss nach Absatz 1 und unterrichtet die betreffende natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung entsprechend (Abs. 3).

Gemäß Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates ändert der Rat, wenn er beschließt, eine natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung den in Art. 2 genannten Maßnahmen zu unterwerfen, den Anhang I entsprechend. Art. 13 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates ist das Gegenstück zu Art. 4 Abs. 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates. Die Formulierung unterscheidet sich allerdings leicht: Eine direkte Mitteilung ist auf die Fälle beschränkt, in denen eine solche Mitteilung möglich ist, und im Fall einer Mitteilung durch Veröffentlichung einer Bekanntmachung ist es nicht erforderlich, dafür das *Amtsblatt der Europäischen Union* zu nutzen. Art. 13 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates ist identisch mit Art. 4 Abs. 3 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates. Gemäß Art. 13 Abs. 4 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates wird die Liste in Anhang I in regelmäßigen Abständen, mindestens aber alle 12 Monate überprüft.

In seinem Urteil vom 3. September 2008, *Kadi und Al Barakaat International Foundation / Rat und Kommission*, C-402/05 P und C-425/05 P („*Kadi I*“), das restriktive Maßnahmen gegen Personen und Organisationen betraf, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, entschied der Europäische Gerichtshof („EuGH“), dass von den Gemeinschaftsbehörden nicht verlangt werden kann, die Begründung für die Aufnahme einer Person oder Organisation in die Liste vor ihrer erstmaligen Aufnahme in die Liste mitzuteilen (Absatz 338). Er argumentierte, dass eine vorherige Mitteilung die Wirksamkeit der mit dieser Verordnung angeordneten Maßnahmen des Einfrierens von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen beeinträchtigen könnte; denn solche Maßnahmen müssten einen Überraschungseffekt haben und unverzüglich zur Anwendung kommen (Absätze 339 und 340). Aus demselben Grund entschied der Gerichtshof, dass die Gemeinschaftsbehörden auch nicht dazu verpflichtet waren, die Betroffenen vor der erstmaligen Aufnahme ihrer Namen in die Liste anzuhören (Absatz 341).

Wenn es jedoch um die Entscheidung geht, den Namen der betroffenen Person auf der Liste zu belassen, muss die doppelte Verfahrenspflicht, die Gründe für die Listung mitzuteilen und die betroffene Person anzuhören, vor dem Erlass dieser Entscheidung erfüllt werden (Urteil

vom 18. Juli 2013, *Europäische Kommission u. a. gegen Yassin Abdullah Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P („*Kadi II*“), Rn. 113).

2.5. Gerichtliche Kontrolle

Gemäß Art. 275 AEUV ist der Gerichtshof der Europäischen Union, der den EuGH und das Gericht umfasst (Art. 19 EUV¹⁰), weder zuständig für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik noch für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte. Es gibt jedoch zwei Ausnahmen. Gemäß der zweiten ist der Gerichtshof zuständig ist für die unter den Voraussetzungen von Art. 263 Abs. 4 AEUV erhobene Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassen hat (vgl. auch Art. 24 Abs. 1 letzter Satz EUV). Art. 29 EUV, die Rechtsgrundlage für den Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates, ist Teil dieses Kapitels. Deshalb kann der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit dieses Beschlusses überprüfen. Die oben erwähnten Verordnungen des Rates fallen unter Art. 215 AEUV und unterliegen damit der gerichtlichen Kontrolle.

Das wichtigste Rechtsmittel für Personen, die direkt von restriktiven Maßnahmen betroffen sind, ist die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV. Aus Art. 256 Abs. 1 AEUV ergibt sich, dass das Gericht für Entscheidungen im ersten Rechtszug über die gemäß Art. 263 AEUV von solchen Personen eingereichten Klagen zuständig ist. Gegen Endentscheidungen des Gerichts kann beim Gerichtshof ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel eingelegt werden (Art. 56 und 58 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union).

Gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV kann jede natürliche oder juristische Person unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 der Bestimmung gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben. Eine Nichtigkeitsklage kann unter anderem gegen Handlungen des Rates erhoben werden (Art. 263 Abs. 1 AEUV). Gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV können vier Klagegründe geltend gemacht werden, nämlich Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge (= EUV und AEUV) oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder Ermessensmissbrauch.

Art. 263 Abs. 6 AEUV bestimmt, dass solche Klagen binnen zwei Monaten zu erheben sind; diese Frist läuft je nach Lage des Falles von der Bekanntgabe der betreffenden Handlung, ihrer Mitteilung an den Kläger oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von dieser Handlung Kenntnis erlangt hat.¹¹ Wenn eine auf die Nichtigkeitsklärung einer Handlung gerichtete Klage nach Art. 263 AEUV zulässig gewesen wäre, aber nicht rechtzeitig eingereicht wurde, ist es nicht möglich, sich im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens auf die Ungültigkeit dieser Handlung zu berufen, wenn ein solche Handlung als Grundlage

¹⁰ Art. 19 Abs. 1 EUV erwähnt auch Fachgerichte. Zurzeit existieren diese jedoch nicht.

¹¹ Art. 59 der Verfahrensordnung des Gerichts bestimmt: „Beginnt eine Frist für die Erhebung einer Klage gegen eine Handlung eines Organs mit der Veröffentlichung der Handlung im *Amtsblatt der Europäischen Union*, so ist diese Frist im Sinne von Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe a vom Ablauf des vierzehnten Tages nach dieser Veröffentlichung an zu berechnen.“ Gemäß Art. 60 dieser Verfahrensordnung werden die Verfahrensfristen um eine pauschale Entfernungsfrist von zehn Tagen verlängert.

einer Maßnahme des nationalen Rechts dient (Urteil vom 28. März 2017, *PJSC Rosneft Oil Company gegen Her Majesty's Treasury u. a.*, C-72/15, Rn. 128, mit weiteren Nachweisen).

Gemäß Art. 146 der Verfahrensordnung des Gerichts haben Personen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage vollständig oder teilweise außerstande sind, die Kosten des Verfahrens zu tragen, Anspruch auf Prozesskostenhilfe. Die Bewilligung von Prozesskostenhilfe wird abgelehnt, wenn das Gericht für die Rechtsverfolgung, für die sie beantragt ist, offensichtlich unzuständig ist oder wenn diese Rechtsverfolgung offensichtlich unzulässig oder offensichtlich jeder rechtlichen Grundlage entbehrend erscheint. Prozesskostenhilfe wurde beispielsweise einer Person bewilligt, die von restriktiven Maßnahmen gegen bestimmte belarussische Amtsträger betroffen war (Beschluss des Vorsitzenden der Sechsten Kammer des Gerichts vom 6. Juni 2012, *Ipatau/Rat*, T-646/11 AJ). Die Bewilligung von Prozesskostenhilfe kann vor Erhebung der Klage beantragt werden oder solange diese anhängig ist (Art. 147 der Verfahrensordnung des Gerichts). Die Einreichung eines Antrags auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe hemmt für den Antragsteller den Lauf der Klagefrist bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Beschluss, mit dem über diesen Antrag entschieden wird, oder der Beschluss, in dem der mit der Vertretung des Antragstellers beauftragte Anwalt bestimmt wird, zugestellt wird. Prozesskostenhilfe ist auch für Berufungen verfügbar (Art. 115 ff. Verfahrensordnung des Gerichtshofs).

Sowohl die Verfahrensordnung des Gerichts als auch die Satzung des Gerichtshofs enthalten Bestimmungen zur Durchführung eines beschleunigten Verfahrens. Sie werden jedoch selten angewandt.

Gemäß Art. 278 AEUV haben Klagen bei dem Gerichtshof der Europäischen Union keine aufschiebende Wirkung. Der Gerichtshof kann jedoch, wenn er dies den Umständen nach für nötig hält, die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen. Art. 279 AEUV bestimmt, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in den bei ihm anhängigen Rechtssachen die erforderlichen einstweiligen Anordnungen treffen kann. Vorläufigen Rechtsschutz hat der Präsident des Gerichts beispielsweise mit Beschluss vom 1. März 2023, *Mazepin/Rat*, T-743/22 R, einem professionellen Rennfahrer gewährt, der von restriktiven Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, betroffen war.

Die Verfahrensregeln, die in Verfahren zur Nichtigkeitsklage von restriktiven Maßnahmen anwendbar sind, wurden in den Grundsatzurteilen „*Kadi I*“ und „*Kadi II*“ dargelegt. Spätere Urteile zu restriktiven Maßnahmen bauen auf dieser Rechtsprechung auf.

Aus *Kadi I* lässt sich ableiten, dass die EU-Gerichte im Einklang mit den Befugnissen, die ihnen aufgrund des EUV und des AEUV zustehen, eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Union im Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts gewährleisten müssen (Rn. 326).

Jeder Beschluss, mit dem restriktive Maßnahmen gegen eine Person verhängt oder aufrechterhalten werden, muss auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruhen, wobei der Unionsrichter die inhaltliche Richtigkeit der vorgetragenen Tatsachen anhand der vorgelegten Informationen oder Beweise prüfen und deren Beweiskraft anhand der Umstände des Einzelfalls und im Licht etwaiger dazu abgegebener Stellungnahmen, unter anderem der betroffenen Person, würdigen muss (*Kadi II*, Rn. 119 und 124; Urteil vom 13. März 2025, *Shuvalov/Rat*, C-271/24 P, Rn. 38).

Im Streitfall ist es 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. Zwar braucht die Behörde dem Unionsrichter nicht sämtliche Informationen und Beweise vorzulegen, die mit den angeführten Gründen zusammenhängen, die vorgelegten Informationen oder Beweise müssen jedoch die Gründe stützen, die gegen die betroffene Person vorliegen (*Kadi II*, Rn. 120 und 121; Urteil vom 13. März 2025, *Shuvalov/Rat*, C-271/24 P, Rn. 39).

Der Gerichtshof räumte ein, dass zwingende Erwägungen der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Union oder ihrer Mitgliedstaaten der Mitteilung bestimmter Informationen oder Beweise an die betroffene Person entgegenstehen können. Er stellte fest, dass es Aufgabe des Unionsrichters ist, die Stichhaltigkeit der Gründe zu prüfen, die die zuständige Unionsbehörde angeführt hat, um eine derartige Mitteilung abzulehnen. Bejahendenfalls ist es legitim, auf Möglichkeiten wie die Übermittlung einer Zusammenfassung des Inhalts der fraglichen Informationen oder Beweise zurückzugreifen. Unabhängig davon hat der Unionsrichter zu beurteilen, ob und inwieweit die Tatsache, dass die vertraulichen Informationen oder Beweise der betroffenen Person gegenüber nicht offengelegt werden und es ihr damit unmöglich ist, zu ihnen Stellung zu nehmen, die Beweiskraft der vertraulichen Beweise beeinflussen kann (*Kadi II*, Rn. 125, 126 und 129).

Bei der Prüfung, ob die Herrn Kadi auferlegte Beschränkung beim Gebrauch seines Eigentumsrechts gerechtfertigt werden kann, entschied der Gerichtshof, dass dem Gesetzgeber sowohl bei der Wahl der Durchführungsmodalitäten als auch hinsichtlich der Entscheidung, ob deren Folgen durch das Bestreben, das Ziel der fraglichen Regelung zu erreichen, im Allgemeininteresse gerechtfertigt sind, ein weiter Beurteilungsspielraum zuzuerkennen ist (*Kadi I*, Rn. 360). In nachfolgenden Urteilen hat der Gerichtshof im Bereich restriktiver Maßnahmen festgestellt, dass dem Unionsgesetzgeber in Bereichen, in denen er politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Prüfungen vornehmen muss, ein weites Ermessen zuzuerkennen ist. Er hat daraus geschlossen, dass eine in einem solchen Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig ist, wenn sie zur Erreichung des vom zuständigen Organ verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist (Urteil vom 13. März 2025, *Shuvalov/Rat*, C-271/24 P, Rn. 76, mit weiteren Referenzen).

Ist die Klage begründet, so erklärt der Gerichtshof der Europäischen Union die angefochtene Handlung für nichtig (Art. 264 Abs. 1 AEUV). Falls der Gerichtshof dies für notwendig hält, bezeichnet er jedoch diejenigen ihrer Wirkungen, die als fortgeltend zu betrachten sind (Art. 264 Abs. 2 AEUV). In *Kadi I* bezog sich der Gerichtshof auf die frühere Version dieser Bestimmung (Art. 231 EG), um die Wirkungen der streitigen Verordnung, soweit sie die Rechtsmittelführer betraf, für einen Zeitraum von höchstens drei Monaten ab dem Tag der Verkündung dieses Urteils aufrechtzuerhalten, um dem Rat zu ermöglichen, die festgestellten Verstöße zu heilen (Rn. 375 f.).

In seinem Urteil vom 6. Oktober 2020, *Bank Refah Kargaran / Rat*, C-134/19 P, stellte der Gerichtshof fest, dass eine Klage auf Ersatz des Schadens, der einer natürlichen oder juristischen Person durch in GASP-Beschlüssen vorgesehene restriktive Maßnahmen entstanden sein soll, in seine Zuständigkeit fällt (Rn. 49).

Im Jahr 2024 betrug die durchschnittliche Dauer abgeschlossener Verfahren vor dem Gericht in der Kategorie „Sonstige Klagen“, wozu auch die Fälle zu restriktiven Maßnahmen gehören,

19 Monate.¹² Im selben Jahr betrug die durchschnittliche Dauer abgeschlossener Verfahren vor dem Gerichtshof in der Kategorie „Klagen“ 21,5 Monate.¹³

3. Die Rolle der Europäischen Menschenrechtskonvention

Nach einer Bestimmung, die durch Vertrag von Lissabon in den EU-Vertrag aufgenommen worden ist, tritt die Union der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (üblicherweise als Europäische Menschenrechtskonvention, ‚EMRK‘, bezeichnet) bei (Art. 6 Abs. 2 erster Satz EUV). Dieser Beitritt ändert jedoch nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union (Art. 6 Abs. 2 zweiter Satz EUV). Nachdem ein Entwurf für das Beitrittsabkommen ausgehandelt worden war, ersuchte die Europäische Kommission den Europäischen Gerichtshof um ein Gutachten zu der Frage, ob der Entwurf mit den Verträgen vereinbar war. Am 18. Dezember 2014 verneinte der Gerichtshof dies (Gutachten 2/13). Inzwischen sind die Verhandlungen über Beitritt der EU zur EMRK wieder aufgenommen worden. Sie sind noch nicht abgeschlossen. Die EU ist deshalb immer noch keine Vertragspartei der EMRK.

Im Fall *Matthews/Vereinigtes Königreich* (Urteil vom 18. Februar 1999, Beschwerde-Nr. 24833/94) stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte („EGMR“) fest, dass Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft („EG“) nicht vor diesem Gerichtshof angefochten werden können, weil die EG keine Vertragspartei ist (Rn. 32). Das Gleiche gilt für Rechtsakte der EU. Daraus folgt, dass weder der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates noch die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates als solche vor dem EGMR angefochten werden können. Das bedeutet nicht, dass die EMRK für die Beurteilung der Frage, ob diese Maßnahmen die Menschenrechte wahren, ohne Bedeutung wäre. Die Methode zur Heranziehung der EMRK bei der Beurteilung dieser Maßnahmen des Rates ist jedoch die Auslegung der unionsrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte. In diesem Zusammenhang werden die einschlägigen Bestimmungen der EMRK berücksichtigt.

Die rechtliche Situation ist eine andere, wenn es um Maßnahmen geht, die die EU-Mitgliedsstaaten ergreifen, um ihren Verpflichtungen aus dem Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates nachzukommen.

Einer Bemerkung des EGMR in *Matthews/Vereinigtes Königreich* zufolge schließt die EMRK die Übertragung von Befugnissen an internationale Organisationen nicht aus, solange die Rechte aus der Konvention weiter „gewahrt“ bleiben. Die Verantwortung der Mitgliedsstaaten bestehe daher selbst nach einer solchen Übertragung fort (Rn. 32). In seinem Urteil vom 30. Juli 1996, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Beschwerde-Nr. 45036/98 („*Bosphorus*“), erläuterte der EGMR diesen Ansatz:

Anlass für den Fall waren Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), die von den Vereinten Nationen beschlossen und durch die Europäische Gemeinschaft umgesetzt worden waren. Das beschwerdeführende Unternehmen *Bosphorus* hatte von Yugoslav Airlines, der nationalen Fluglinie des früheren Jugoslawiens, ein Flugzeug geleast. Dieses Flugzeug wurde zu Instandhaltungsarbeiten nach Dublin gebracht. Die irischen Behörden beschlagnahmten es unter Verweis auf UN-Resolutionen in der Umsetzung durch eine Verordnung des Rates. *Bosphorus* strengte ein Verfahren an, das zu einem Vorabentscheidungsersuchen führte. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

¹² Gerichtshof der Europäischen Union: Jahresbericht 2024, Rechtsprechungsstatistiken des Gerichts, S. 14.

¹³ Gerichtshof der Europäischen Union: Jahresbericht 2024, Rechtsprechungsstatistiken des Gerichtshofs, S. 21.

entschied, dass die Verordnung des Rates in diesem Fall anwendbar war und dass diese Auslegung weder Menschenrechte noch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzte (Urteil vom 30. Juli 1996, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret*, C-84/95). Vor dem EGMR argumentierte *Bosphorus*, dass Irland mit der Beschlagnahme des Flugzeugs das Eigentumsrecht des Unternehmens verletzt habe.

Der EGMR erklärte, dass das Allgemeininteresse, das mit der strittigen Maßnahme verfolgt wurde, die Erfüllung rechtlicher Vorgaben war, die sich aus der Mitgliedschaft des irischen Staates in der Europäischen Gemeinschaft ergaben. Die Frage war, ob, und falls ja, in welchem Umfang dieses wichtige Allgemeininteresse den strittigen Eingriff des irischen Staates in die Eigentumsrechte des klagenden Unternehmens rechtfertigen konnte.

Der EGMR entwickelte folgende Kompromissformel: Staatliches Handeln, das in Erfüllung solcher rechtlichen Verpflichtungen erfolgt, ist so lange gerechtfertigt, wie davon ausgegangen werden kann, dass die betreffende Organisation Grundrechte sowohl in Bezug auf die gebotenen materiellen Garantien als auch auf die Mechanismen zur Kontrolle ihrer Einhaltung in einer Art und Weise schützt, die zumindest äquivalent zu dem erachtet werden kann, was die Konvention bietet. Mit „äquivalent“ meine der Gerichtshof „vergleichbar“; jede Anforderung, wonach der Schutz durch die Organisation „identisch“ sein müsse, könnte dem verfolgten Interesse an internationaler Zusammenarbeit zuwiderlaufen (Rn. 155). Wenn davon auszugehen ist, dass die Organisation einen solchen äquivalenten Schutz bietet, werde vermutet, dass ein Staat nicht von den Anforderungen der Konvention abweicht, sofern er lediglich Verpflichtungen erfüllt, die er mit der Mitgliedschaft zu der Organisation eingegangen ist. Jede derartige Vermutung könne jedoch widerlegt werden, falls im Einzelfall festgestellt werde, dass der Schutz der Konventionsrechte offenkundig unzureichend war. In solchen Fällen überwiege die Rolle der Konvention als „Verfassungsinstrument der Europäischen öffentlichen Ordnung“ im Bereich der Menschenrechte das Interesse an internationaler Zusammenarbeit (Rn. 156).

Nach gründlicher Analyse sah der EGMR den Grundrechtsschutz durch das Gemeinschaftsrecht als „äquivalent“ zu dem des EMRK-Systems an (Rn. 165). Daraus folgte die Vermutung, dass Irland nicht von den Anforderungen der EMRK abgewichen war, als es rechtliche Verpflichtungen erfüllte, die sich aus seiner Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft ergaben. Der Gerichtshof sah die Vermutung nicht als widerlegt an, weil nicht festgestellt werden konnte, dass der Schutz der Konventionsrechte des klagenden Unternehmens offenkundig unzureichend gewesen war (Rn. 166).

Der EGMR würde infolgedessen nur eine marginale Kontrolle von Maßnahmen vornehmen, die EU-Mitgliedsstaaten zur Umsetzung des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates verabschiedet haben. Da der Schwerpunkt dieses Rechtsgutachtens auf den Maßnahmen liegt, die der Rat verabschiedet hat, wird die Frage der Vereinbarkeit der Maßnahmen der Mitgliedsstaaten mit der EMRK hier nicht weiter vertieft.

4. Bewertung nach dem Recht der Europäischen Union

4.1. Zuständigkeiten

4.1.1. Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates

Art. 21 Abs. 2 EUV, der Teil von Kapitel 1 („Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union“) des Titels V EUV ist, bestimmt: „Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an

Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um [...] c) nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen [...] den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken.“

Kapitel 2 des Titels V enthält besondere Bestimmungen über die GASP. Gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV erstreckt sich die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann. Art. 29 EUV, eine weitere Bestimmung des Kapitels 2, sieht vor, dass der Rat Beschlüsse erlässt, in denen der Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt wird.

Desinformation im oben genannten Sinne stellt eine Bedrohung für den Frieden und die internationale Sicherheit dar, wenn sie Bestandteil von Handlungen oder politischen Maßnahmen ist, die, wie es Art. 1 Abs. 1 Buchst. a und Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates erfordern, der Regierung der Russischen Föderation zuzuschreiben sind und die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität oder Sicherheit in der Union, in einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten, in einer internationalen Organisation oder in einem Drittland untergraben oder bedrohen, oder die Souveränität oder Unabhängigkeit in einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten oder in einem Drittland untergraben oder bedrohen.

Aus dem Vorstehenden folgt, dass der Rat unter den im Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates festgelegten Bedingungen für die Bekämpfung von Desinformation zuständig ist.¹⁴

Es trifft zu, dass gemäß Art. 40 Abs. 1 EUV die Umsetzung der GASP die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Art. 3 bis 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt lässt, und dass der Rat im Bereich des Strafrechts nur über sehr begrenzte Zuständigkeiten verfügt (siehe Art. 83 AEUV). Die in diesem Rechtsgutachten analysierten restriktiven Maßnahmen sind jedoch keine strafrechtlichen Sanktionen, da sie keinen Strafzweck verfolgen (siehe die Rechtsprechung des EuGH zur Beurteilung des strafrechtlichen Charakters einer Sanktion Urteil vom 1. August 2025, *T.T., BAJi Trans*, C-544/23, Rn. 63 ff.).

4.1.2. Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates

Art. 215 Abs. 1 und 2 AEUV lauten:

„1. Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vor, so erlässt der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission. Er unterrichtet hierüber das Europäische Parlament.

2. Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss dies vor, so kann der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 1 restriktive

¹⁴ Vgl. auch Urteil vom 27. Juli 2022, *RT France gegen Rat der Europäischen Union*, T-125/22, Rn. 48 ff., in Bezug auf restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren.

Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen.“

Der Rat war aufgrund dieser Bestimmung befugt, die Verordnung (EU) Nr. 2024/2642 des Rates zu erlassen, da der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates die in dieser Verordnung behandelten restriktiven Maßnahmen vorsieht (vgl. auch Urteil vom 19. Juli 2012, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, C-130/10, Rn. 65).¹⁵

4.2. Erforderliche Bestimmungen über den Rechtsschutz

Gemäß Art. 215 Abs. 3 AEUV müssen in den Rechtsakten nach diesem Artikel die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein. Angesichts des massiven Eingriffs der restriktiven Maßnahmen in das Leben der betroffenen Personen ohne vorherige Beteiligung eines Richters ist der Wortlaut „erforderliche Bestimmungen über den Rechtsschutz“ [im Englischen: „legal safeguards“] so auszulegen, dass er auch Informationen über den verfügbaren gerichtlichen Rechtsschutz umfasst.

Solche Informationen fehlen in der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates. Sie enthält lediglich Bestimmungen, die die Kommunikation mit dem Rat betreffen (Art. 13 Abs. 2 und 3).

Es reicht nicht aus, eine in der Liste aufgeführte Person über die Möglichkeit aufzuklären, die Entscheidung des Rates gemäß den in Art. 275 Abs. 2 und Art. 263 Abs. 4 und 6 AEUV festgelegten Bedingungen vor dem Gericht der Europäischen Union anzufechten, wenn diese Person darüber informiert wird, dass der Rat sie in die Liste der Personen aufgenommen hat, die restriktiven Maßnahmen unterliegen. Gemäß Art. 215 Abs. 3 AEUV müssen die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz Teil der „Rechtsakte nach diesem Artikel“ sein. Ein Schreiben, das über den Beschluss, eine Person in die Liste aufzunehmen, informiert, ist kein Rechtsakt im Sinne von Art. 215 Abs. 3 EUV.¹⁶ Eine einfache Möglichkeit zur Einhaltung dieser Bestimmung wäre ein Anhang zur Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates, der die grundlegenden Informationen über den verfügbaren Rechtsschutz enthält.

Insofern ist die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates nicht mit dem Unionsrecht vereinbar.

4.3. Menschenrechte

4.3.1. Allgemeine Bestimmungen des Unionsrechts zu Menschenrechten

Gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV erkennt die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind („Charta“); die Charta hat denselben rechtlichen Stellenwert wie der EUV und der AEUV. Die in der Charta niedergelegten Rechte, Freiheiten und Grundsätze werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Titels VII der Charta, der ihre Auslegung und Anwendung regelt, und unter gebührender Berücksichtigung der in der Charta angeführten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt (Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV).

¹⁵ Vgl. auch Urteil *RT France gegen Rat der Europäischen Union*, T-125/22, Rn. 62 ff.

¹⁶ Im Falle von restriktiven Maßnahmen, die durch Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen veranlasst wurden, hat der Rat eine Bekanntmachung in Teil C des Amtsblatts als Maßnahme genutzt, um die in der Liste aufgeführten Personen über die verfügbaren Rechtsbehelfe zu informieren (vgl. z. B. ABl. 11.1.2011, C 6/20 zur Demokratischen Republik Kongo und ABl. 3.3.2011, C 68/1 zu Libyen). Auch eine solche Bekanntmachung würde nicht ausreichen, um Art. 215 Abs. 3 AEUV zu erfüllen.

Nach Art. 6 Abs. 3 EUV sind die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

Abs. 1 des mit „Anwendungsbereich“ überschriebenen Art. 51 der Charta lautet wie folgt:

„Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden.“

Art. 52 der Charta trägt die Überschrift „Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze“ und lautet wie folgt:

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

2. Die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Verträgen geregelt sind, erfolgt im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen.

3. Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.

4. Soweit in dieser Charta Grundrechte anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, werden sie im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt.

[...]

7. Die Erläuterungen, die als Anleitung für die Auslegung dieser Charta verfasst wurden, sind von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen.“

Die Erläuterung zu Art. 52 der Charta lautet wie folgt:

„Mit Artikel 52 sollen die Tragweite der Rechte und Grundsätze der Charta und Regeln für ihre Auslegung festgelegt werden. Absatz 1 enthält die allgemeine Einschränkungsregelung. Die verwendete Formulierung lehnt sich an die Rechtsprechung des Gerichtshofes an, die wie folgt lautet: ‚Nach gefestigter Rechtsprechung kann jedoch die Ausübung dieser Rechte, insbesondere im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation, Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen

und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der diese Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet' (Urteil vom 13. April 2000, Rechtssache C-292/97, Randnr. 45). Die Bezugnahme auf das von der Union anerkannte Gemeinwohl erstreckt sich nicht nur auf die in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union aufgeführten Ziele, sondern auch auf andere Interessen, die durch besondere Bestimmungen der Verträge wie Artikel 4 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 35 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Artikel 36 und 346 dieses Vertrags geschützt werden.

Absatz 2 bezieht sich auf Rechte, die bereits ausdrücklich im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft garantiert waren und in der Charta anerkannt wurden und die nun in den Verträgen zu finden sind (insbesondere die Rechte aus der Unionsbürgerschaft). Er verdeutlicht, dass diese Rechte weiterhin den Bedingungen und Grenzen unterliegen, die für das Unionsrecht, auf dem sie beruhen, gelten und die in den Verträgen festgelegt sind. Mit der Charta wird die Regelung hinsichtlich der durch den EG-Vertrag gewährten und in die Verträge übernommenen Rechte nicht geändert.

Mit Absatz 3 soll die notwendige Kohärenz zwischen der Charta und der EMRK geschaffen werden, indem die Regel aufgestellt wird, dass in dieser Charta enthaltene Rechte, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite, einschließlich der zugelassenen Einschränkungen, besitzen, wie sie ihnen in der EMRK verliehen werden. Daraus ergibt sich insbesondere, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung von Einschränkungen dieser Rechte die gleichen Normen einhalten muss, die in der ausführlichen Regelung der Einschränkungen in der EMRK vorgesehen sind, die damit auch für die von diesem Absatz erfassten Rechte gelten, ohne dass dadurch die Eigenständigkeit des Unionsrechts und des Gerichtshofs der Europäischen Union berührt wird.

Die Bezugnahme auf die EMRK erstreckt sich sowohl auf die Konvention als auch auf ihre Protokolle. Die Bedeutung und Tragweite der garantierten Rechte werden nicht nur durch den Wortlaut dieser Vertragswerke, sondern auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und durch den Gerichtshof der Europäischen Union bestimmt. Mit dem letzten Satz des Absatzes soll der Union die Möglichkeit gegeben werden, für einen weiter gehenden Schutz zu sorgen. Auf jeden Fall darf der durch die Charta gewährleistete Schutz niemals geringer als der durch die EMRK gewährte Schutz sein. [...]"

4.3.2. Rechtsprechung des EuGH zum Verhältnis zwischen der Charta und der EMRK

Wie Art. 6 Abs. 3 EUV bestätigt, sind die in der EMRK niedergelegten Grundrechte zwar als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts, und nach Art. 52 Abs. 3 der Charta haben die in ihr enthaltenen Rechte, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK verliehen werden; die EMRK stellt jedoch, solange die Union ihr nicht beigetreten ist, kein Rechtsinstrument dar, das formell in die Unionsrechtsordnung übernommen wurde. Unter diesen Umständen hat der EuGH entschieden, dass die Auslegung des Unionsrechts und die Prüfung der Gültigkeit von Unionsrechtsakten anhand der durch die Charta verbürgten Grundrechte vorzunehmen sind (vgl. Urteil vom 16. Juli 2020, *Facebook Ireland und Schrems*, C-311/18, Rn. 98 f.).

Der EuGH erläuterte die Rolle von Art. 52 Abs. 3 der Charta wie folgt:

„Ferner ist darauf hinzuweisen, dass mit Art. 52 Abs. 3 der Charta die notwendige Kohärenz zwischen den in der Charta enthaltenen Rechten und den entsprechenden durch die EMRK garantierten Rechten gewährleistet werden soll, ohne dass dadurch die Eigenständigkeit des Unionsrechts und des Gerichtshofs der Europäischen Union berührt wird. Bei der Auslegung der Charta sind somit die entsprechenden Rechte der EMRK als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen [...]“ (Urteil vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.*, C-511/18, C-512/28 und C-520/18, Rn. 124.)

4.3.3. Relevante Rechte, die durch die Charta garantiert sind

In der Rechtssache Kadi I entschied der EuGH, dass die Verhängung von Maßnahmen, die das Eigentumsrecht von Herrn Kadi einschränkten, ungerechtfertigt war, da ihm keine angemessene Gelegenheit gegeben wurde, seinen Fall den zuständigen Stellen vorzutragen (Rn. 368–370). Aus diesem Grund beginnt die folgende Analyse mit den Verfahrensrechten.

4.3.3.1. Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Art. 47 der Charta)

Art. 47 der Charta lautet wie folgt:

„Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.

Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.“

Der erste Absatz dieser Bestimmung stützt sich auf Art. 13 EMRK, der zweite entspricht Art. 6 Abs. 1 EMRK. Der dritte Absatz steht im Einklang mit der Rechtsprechung des EGMR.

Ausgangspunkt von Art. 47 Abs. 1 der Charta ist das Vorliegen einer Verletzung eines durch das Unionsrecht garantierten Rechts oder einer durch das Unionsrecht garantierten Freiheit. Art. 47 sieht jedoch keine Rechtsgarantien zur Verhinderung solcher Verletzungen vor. Grundsätzlich erfüllt das im Unionsrecht vorgesehene System der gerichtlichen Kontrolle (siehe oben) die Anforderungen des Art. 47. Ein Rechtsbehelf kann jedoch nur dann als wirksam angesehen werden, wenn der Behörde, die in die betreffenden Rechte und Freiheiten eingegriffen hat, von den Unionsgerichten kein derart weiter Ermessensspielraum eingeräumt wird, dass der Rechtsschutz faktisch zu einer leeren Hülle wird. Zwar wurde in einer Reihe von Fällen den in den Sanktionslisten aufgeführten Personen aufgrund von Beurteilungsfehlern des Rates Recht gegeben (vgl. etwa die Urteile vom 20. März 2024, *Mazepin/Rat*, T-743/22, sowie vom 10. April 2024, *Aven/Rat*, T-301/22 und *Fridman/Rat*, T-304/22). Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass dem Rat ein sehr weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt wird. Dieser scheint sogar noch größer als gewöhnlich zu sein, wenn es um Sanktionen gegen Russland im

Zusammenhang mit dem Krieg gegen die Ukraine geht. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist das Urteil der Großen Kammer des Gerichts vom 27. Juli 2022 in der Rechtssache *RT France/Rat*, T-125/22, in dem die Maßnahmen des Rates zum Verbot der Ausstrahlung von Inhalten durch den russischen Fernsehsender bestätigt wurden. Demgegenüber war die Kontrolle, die der EGMR in seinem Urteil vom 23. Juni 2020 in der Rechtssache *OOO Flavus u. a. gegen Russland* (Beschwerde-Nr. 12468/15 und zwei weitere) betreffend die Sperrung von Online-Medien ausübte, wesentlich strenger.

In der Rechtssache *Kadi I* hat der EuGH ausgeführt, dass die Effektivität der gerichtlichen Kontrolle – die sich insbesondere auf die Rechtmäßigkeit der Gründe erstrecken können muss, auf denen in solchen Fällen die Aufnahme des Namens einer Person oder Organisation in die Liste beruht, die den Anhang I der streitigen Verordnung bildet und die Verhängung einer Reihe restriktiver Maßnahmen gegen die betreffenden Adressaten zur Folge hat – voraussetzt, dass die fragliche Gemeinschaftsbehörde [nunmehr: Unionsbehörde] diese Begründung der betroffenen Person oder Organisation soweit 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 (Rn. 336). Die Erfüllung dieser Verpflichtung zur Mitteilung der betreffenden Begründung sei 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, die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit [nunmehr: Unionsgerichtsbarkeit] anzurufen als auch, um den Gemeinschaftsrichter vollständig in die Lage zu versetzen, die ihm aufgrund des EG-Vertrags obliegende Kontrolle der Rechtmäßigkeit des fraglichen Gemeinschaftsrechtsakts auszuüben (Rn. 337).

Diese Anforderung wird durch Art. 4 Abs. 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2642 des Rates und Art. 13 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates erfüllt.

Was das Recht auf ein faires Verfahren angeht, stellt sich die Frage, ob die Vorschriften, die den in Anhang I aufgeführten Personen Melde- und Kooperationspflichten auferlegen und die Nichteinhaltung dieser Pflichten als Umgehung behandeln (Art. 9 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates) – was die Verhängung der Sanktionen nach sich zieht, die die Mitgliedstaaten gemäß Art. 15 Abs. 1 dieser Verordnung festlegen müssen –, mit dieser Anforderung vereinbar sind.

Der EGMR hat festgestellt, dass das Recht, bei Vernehmungen durch Strafverfolgungsbehörden zu schweigen, und das Privileg, sich nicht selbst zu belasten, auch wenn sie nicht ausdrücklich in Art. 6 EMRK erwähnt werden, zweifellos allgemein anerkannte internationale Standards sind, die den Kern des Begriffs des fairen Verfahrens im Sinne von Art. 6 EMRK bilden. Indem sie den Angeklagten vor unzulässigem Zwang durch die Behörden schützen, tragen diese Immunitäten dazu bei, Justizirrtümer zu vermeiden und die Ziele von Art. 6 EMRK zu gewährleisten (Urteil vom 8. Februar 1996, *John Murray/Vereinigtes Königreich*, Beschwerde-Nr. 18731/91, Rn. 45). Aus dem Wortlaut dieser Passage ergibt sich, dass der EGMR dabei Personen im Blick hatte, gegen die strafrechtliche Vorwürfe erhoben worden waren.

Obwohl die entsprechenden Rechte der EMRK für die Auslegung der Charta lediglich die Mindestschuttschwelle darstellen, bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Art. 47 Abs. 2 der Charta insoweit einen weitergehenden Schutz gewährt. Das Unionsrecht erkennt das Recht auf Aussageverweigerung im Bereich des Strafrechts ausdrücklich an (vgl. insbesondere Art. 3

Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung im Strafverfahren). Außerhalb des Strafrechts ist dieser Grundsatz jedoch weder im Unionsrecht noch in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten allgemein anerkannt.

Folglich verstoßen die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 2024/2642 des Rates festgelegten Melde- und Mitwirkungspflichten nicht gegen Art. 47 Abs. 2 der Charta.

4.3.3.2. Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte (Art. 48 der Charta); Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 der Charta)

Art. 48 der Charta lautet wie folgt:

„Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte

1. Jeder Angeklagte gilt bis zum rechtsförmlich erbrachten Beweis seiner Schuld als unschuldig.
2. Jedem Angeklagten wird die Achtung der Verteidigungsrechte gewährleistet.“

Das Gegenstück zu diesen Bestimmungen ist Art. 6 Abs. 2 und 3 EMRK, der wie folgt lautet:

„2. Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.

3. Jede angeklagte Person hat mindestens folgende Rechte:

- (a) innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache in allen Einzelheiten über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung unterrichtet zu werden;
- (b) ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung ihrer Verteidigung zu haben;
- (c) sich selbst zu verteidigen, sich durch einen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen zu lassen oder, falls ihr die Mittel zur Bezahlung fehlen, unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist;
- (d) Fragen an Belastungszeugen zu stellen oder stellen zu lassen und die Ladung und Vernehmung von Entlastungszeugen unter denselben Bedingungen zu erwirken, wie sie für Belastungszeugen gelten;
- (e) unentgeltliche Unterstützung durch einen Dolmetscher zu erhalten, wenn sie die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht.“

Nach den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte folgt aus Art. 52 Abs. 3 der Charta, dass das in Art. 48 der Charta enthaltene Recht dieselbe Bedeutung und Tragweite hat wie das durch die EMRK garantierte Recht.

Während Art. 6 Abs. 2 EMRK ausdrücklich auf den Schutz von Personen beschränkt ist, denen eine Straftat zur Last gelegt wird, fehlt in der englischen Fassung von Art. 48 der Charta der Ausdruck „eine Straftat“. Die Terminologie anderer Sprachfassungen der Charta („Tout accusé“, „Jeder Angeklagte“, „Todo acusado“, „Var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse“, „Každého oskaržonego“ usw.) macht jedoch deutlich, dass Art. 48 den Schutz des Angeklagten in Strafverfahren betrifft. Nach seinem Wortlaut ist Art. 48 der Charta daher nicht auf die fraglichen restriktiven Maßnahmen anwendbar.

Dennoch hat der EuGH in der Rechtssache Kadi I angenommen, dass es Verteidigungsrechte gab, insbesondere den Anspruch auf rechtliches Gehör, obwohl es sich bei den zu prüfenden

restriktiven Maßnahmen nicht um strafrechtliche Sanktionen handelte (Rn. 338). Der Gerichtshof erklärte zwar, dass der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts ist, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt; er erwähnte jedoch keine spezifische Rechtsgrundlage für den Anspruch auf rechtliches Gehör außerhalb des Bereichs strafrechtlicher Sanktionen. Die gleiche Argumentation wie für den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes kann jedoch auch auf den Anspruch auf rechtliches Gehör angewandt werden: Er leitet sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ab. Heute sieht Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta vor, dass das Recht auf eine gute Verwaltung auch das „Recht jeder Person [einschließt], gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird“.

In der Regel muss der Adressat einer beschwerenden Entscheidung in die Lage versetzt werden, seinen Standpunkt vorzutragen, bevor diese getroffen wird, damit insbesondere die zuständige Behörde alle relevanten Beweise wirksam berücksichtigen kann und der Adressat gegebenenfalls einen Fehler korrigieren kann (Urteil vom 16. Oktober 2019, *Glencor Agriculture Hungary*, C-189/18, Rn. 52).

Dieses Recht gilt jedoch nicht uneingeschränkt. In der Rechtssache Kadi I hat der EuGH festgestellt:

„338 Was die Verteidigungsrechte und insbesondere den Anspruch auf rechtliches Gehör in Bezug auf Restriktionen wie die mit der streitigen Verordnung verhängten betrifft, kann von den Gemeinschaftsbehörden nicht verlangt werden, dass sie die betreffende Begründung einer Person oder Organisation vor ihrer erstmaligen Aufnahme in die erwähnte Liste mitteilen.

339 Wie das Gericht in Randnr. 308 des angefochtenen Urteils Yusuf und Al Barakaat ausgeführt hat, könnte eine solche Mitteilung nämlich die Wirksamkeit der mit dieser Verordnung angeordneten Maßnahmen des Einfrierens von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen beeinträchtigen.

340 Um das mit dieser Verordnung verfolgte Ziel zu erreichen, müssen solche Maßnahmen naturgemäß einen Überraschungseffekt haben und, wie der Gerichtshof bereits ausgeführt hat, unverzüglich zur Anwendung kommen (vgl. in diesem Sinne Urteil *Möllendorf und Möllendorf-Niehuus*, Randnr. 63).

341 Ebenfalls aus Gründen, die mit dem mit der streitigen Verordnung verfolgten Ziel und der Wirksamkeit der darin vorgesehen Maßnahmen zusammenhängen, waren die Gemeinschaftsbehörden auch nicht dazu verpflichtet, die Rechtsmittelführer vor der erstmaligen Aufnahme ihrer Namen in die in Liste in Anhang I dieser Verordnung anzuhören.“

Als der Rat mit der Verordnung (EU) Nr. 1286/2009 des Rates vom 22. Dezember 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, ein Listingverfahren einführt, um der Kritik des EuGH in der Rechtssache Kadi I Rechnung zu tragen, behielt er diesen Ansatz bei und erläuterte ihn in Erwägungsgrund 5 wie folgt:

„Da das Einfrieren nach den Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ‚unverzüglich‘ erfolgen soll, muss auch der Überraschungseffekt einer solchen Maßnahme genutzt werden.

Daher sollte die Kommission in der Lage sein, einen Beschluss zu fassen, bevor sie die Person, Organisation, Einrichtung oder Vereinigung von den Gründen für die Aufnahme in die Liste unterrichtet.“

Im Zusammenhang mit Beschluss (GASP) 2024/2643 und der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates gibt es keine Resolution des UN-Sicherheitsrats, die zu unverzüglichen Maßnahmen verpflichtet. Folglich ist diese Rechtfertigung für eine Abweichung von dem Grundsatz, wonach die betroffene Person vor Erlass der Entscheidung anzuhören ist, nicht einschlägig.

Darüber hinaus ist der Fall natürlicher Personen, denen Desinformation vorgeworfen wird, aus drei Gründen von dem Fall mutmaßlicher Terroristen zu unterscheiden. Erstens stellen bei Terroristen Finanzmittel ein zentrales Instrument dar, um das Instrumentarium für die Handlungen zu beschaffen, die der Gesetzgeber verhindern will. Demgegenüber spielen Finanzmittel im Bereich der Desinformation eine deutlich geringere Rolle. Hier sind Worte und nicht Waffen die Instrumente. Zweitens zielen restriktive Maßnahmen, wenn es um Terroristen geht, auf die Bekämpfung von Straftaten ab. Aus Erwägungsgrund 8 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates geht jedoch hervor, dass der Europäische Auswärtige Dienst in einem Bericht aus dem Jahr 2023 über Bedrohungen durch ausländische Informationsmanipulation und Einflussnahme – worunter auch die in diesem Rechtsgutachten behandelte Art der Desinformation fällt – diese Bedrohungen als eine zumeist nicht rechtswidrige Verhaltensweise definierte, die Werte, Verfahren und politische Prozesse bedroht oder negativ beeinflussen könnte. Drittens betraf die Rechtssache Kadi I ausschließlich das Recht auf Achtung des Eigentums. Im Falle restriktiver Maßnahmen wegen angeblicher Desinformation liegt hingegen zugleich ein Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit vor, ein Recht, das eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft sowie eine der Grundvoraussetzungen für ihren Fortschritt und die Selbstverwirklichung jedes Einzelnen darstellt (EGMR, Urteil vom 15. März 2011, *Otegi Mondragon/Spanien*, Beschwerde-Nr. 2034/07, Rn. 48). In dem bereits erwähnten Fall, der die vollständige Sperrung eines oppositionellen Medienunternehmens nach dem russischen Informationsgesetz betraf, kritisierte der EGMR scharf, dass die Maßnahme ohne vorherige Benachrichtigung der Parteien ergriffen worden war, deren Rechte und Interessen voraussichtlich betroffen waren (Urteil vom 23. Juni 2020, *OOO Flavus u. a./Russland*, Beschwerde-Nr. 12468/15 u. a., Rn. 40).

Aus diesen Gründen muss bei der Interessenabwägung dem Anspruch auf rechtliches Gehör Vorrang vor dem Interesse an einer möglichst hohen Wirksamkeit der Erfassung der Gelder der betroffenen Personen eingeräumt werden. Es verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Personen, denen Desinformation vorgeworfen wird, vor der Entscheidung über ihre Aufnahme in die Liste das Recht auf Anhörung zu verweigern.

Da die in Art. 4 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates sowie in Art. 13 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates vorgesehenen Bestimmungen über das Listungsverfahren keinen Anspruch auf rechtliches Gehör der wegen Desinformation beschuldigten Person vor deren Aufnahme in die Liste vorsehen, stehen sie nicht im Einklang mit dem Unionsrecht.

Ein Beispiel für einen höheren Schutzstandard der Verteidigungsrechte bietet Art. L.163-2 des französischen Wahlgesetzes (*Code électoral*). Danach kann ein Richter im einstweiligen Rechtsschutz (*juge des référés*) auf Antrag des Staatsanwalts, eines Kandidaten, einer Partei

oder politischen Gruppierung oder jeder Person mit einem Rechtsschutzinteresse die Unterlassung der Verbreitung unrichtiger oder irreführender Behauptungen oder Anschuldigungen anordnen, wenn diese vorsätzlich, künstlich oder automatisiert in großem Umfang über einen öffentlichen Online-Kommunikationsdienst verbreitet werden und geeignet sind, die Integrität einer bevorstehenden Wahl zu beeinträchtigen¹⁷. Im Rahmen des im AEUV vorgesehenen Verfahrensrechts der Union wäre es jedoch nicht möglich, eine gerichtliche Kontrolle vor dem Erlass restriktiver Maßnahmen vorzusehen.

4.3.3.3. Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 11 der Charta)

Art. 11 der Charta bestimmt:

„Meinungs- und Informationsfreiheit

1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.
2. Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“

Die Erläuterung zu Art. 11 der Charta besagt, dass dieser Art. 11 dem Art. 10 EMRK entspricht, der wie folgt lautet:

- „1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.
2. Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

4.3.3.3.1. Auslegung der Begriffe „Information“ und „Rechtsmissbrauch“

Soweit der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates Gegenstand dieses Rechtsgutachtens sind, zielen sie darauf ab, Desinformation im Zusammenhang mit den destabilisierenden Aktivitäten Russlands zu bekämpfen. Wie oben dargelegt, wird unter Desinformation im allgemeinen Sprachgebrauch eine bewusst falsche Information zum Zwecke der Täuschung oder der Akt der Verwendung einer bewusst falschen Information zum Zwecke der Täuschung verstanden. Man könnte erwägen, Desinformation bereits aus dem Begriff der Information im Sinne von Art. 11 der Charta auszuklammern. Dies entspricht jedoch nicht dem Ansatz, den der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei der Auslegung des durch Art. 10 EMRK garantierten Rechts verfolgt. So hat der EGMR etwa in seinem Urteil vom 25. Juli 2024 in der Rechtssache *Brzeziński/Polen* (Beschwerde-Nr.

¹⁷ „allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin“

47542/07), das mutmaßliche Desinformation (unbegründete Behauptung eines Subventionsbetrugs) in einer während eines Wahlkampfs verbreiteten Broschüre betraf, lediglich festgestellt, dass unstreitig sei, dass die gegen den Beschwerdeführer ergangenen Gerichtsentscheidungen einen Eingriff in seine Meinungsfreiheit darstellten. Ohne es ausdrücklich zu erwähnen, behandelt der Gerichtshof alles, was mitgeteilt wird, als „Information“.

Ein Instrument, um eine Person vom Schutz durch die Bestimmungen in der Charta und der EMRK auszuschließen, die die Meinungsfreiheit gewährleisten, stellen die Vorschriften über den Rechtsmissbrauch dar.

Art. 54 der Charta lautet wie folgt:

„Verbot des Missbrauchs der Rechte

Keine Bestimmung dieser Charta ist so auszulegen, als begründe sie das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als dies in der Charta vorgesehen ist.“

Dieser Artikel entspricht Art. 17 EMRK:

„Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist.“

Wenn der EGMR die Anwendbarkeit von Art. 10 EMRK ablehnte, ohne zu prüfen, ob ein Eingriff in die Meinungsfreiheit nach seinem etablierten dreistufigen Prüfungsschema – Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage, Verfolgung eines legitimen Ziels und Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft – gerechtfertigt war, berief er sich auf Art. 17 EMRK. Bisher wurde diese Bestimmung hauptsächlich auf die Verbreitung hasserfüllter, rassistischer oder diskriminierender Ideen angewandt.¹⁸ Der EGMR betonte, dass Art. 17 EMRK nur ausnahmsweise und in Extremfällen angewandt werden darf (Urteil vom 15. Oktober 2015, *Perinçek/Schweiz*, Beschwerde-Nr. 27510/08, Rn. 114). Bisher gibt es keine Fälle von Desinformation, in denen Art. 17 EMRK angewandt wurde.

Auch das *European Digital Media Observatory (EDMO)* hat die Anwendung von Art. 17 EMRK zur Bekämpfung von Desinformation als problematisch bewertet, da dadurch tendenziell zentrale Grundsätze und Garantien außer Acht gelassen würden, die für den europäischen Rechtsrahmen zum Schutz der Meinungsfreiheit charakteristisch sind.¹⁹ In dieselbe Richtung weisen die nachfolgenden Ausführungen von *Ethan Shattock*: „[...] der Gerichtshof muss die legitimen Ziele, mit denen Beschränkungen von Desinformation gerechtfertigt werden können, sowie die Frage, wie diese Eingriffe auf verhältnismäßige Weise mit dem Recht auf Meinungsfreiheit in Einklang zu bringen sind, erörtern. Diese zentralen Fragen müssen detailliert und unter Bezugnahme auf die Anforderungen des Art. 10 Absatz 2 behandelt werden. Unterlässt er dies und beschränkt sich stattdessen darauf, Desinformation

¹⁸ Eine Liste mit Beispielen findet sich im Urteil vom 17. April 2018, *ROJ TV A/S gegen Dänemark*, Beschwerde-Nr. 24683/14, Rn. 31 ff.

¹⁹ EDMO: Case law for policy making: an overview of ECtHR principles when countering disinformation, Januar 2022, S. 7.

ausschließlich unter Art. 17 zu subsumieren, könnte das in diesem ohnehin herausfordernden Bereich zu unnötiger Rechtsunsicherheit führen.“²⁰

Diese Bedenken sind überzeugend und stehen im Einklang mit der erheblichen Zurückhaltung des EGMR bei der Anwendung von Art. 17 EMRK (vgl. insbesondere *Perinçek/Schweiz*, Urteil vom 15. Oktober 2015, Beschwerde-Nr. 27510/08, Rn. 115 und 282). Die gleichen Bedenken gelten für Art. 54 der Charta.

Dieses Rechtsgutachten folgt daher dem etablierten analytischen Schema für die Prüfung, ob die zu bewertenden Rechtsinstrumente mit der Meinungs- und Informationsfreiheit vereinbar sind.

4.3.3.3.2. Vorliegen eines Eingriffs/einer Einschränkung?

Das in Art. 11 der Charta verankerte Recht wird „ohne behördliche Eingriffe“ garantiert. Das Vorliegen eines Eingriffs stellt eine Beschränkung des betreffenden Rechts im Sinne der horizontalen Beschränkungsklausel des Art. 52 Abs. 1 der Charta dar. Jede nachteilige Auswirkung eines Handelns der Union oder eines Mitgliedstaats auf die Ausübung eines durch die Charta gewährleisteten Grundrechts reicht aus, um einen Eingriff zu begründen.

Der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates sowie die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates greifen in das in Art. 11 der Charta garantierte Recht ein, da sie sich nachteilig auf die Ausübung der Meinungs- und Informationsfreiheit auswirken. Sie beeinträchtigen nicht nur Personen, die Desinformation verbreiten. Das in dem Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates vorgesehene Sanktionssystem macht die Äußerung zu Themen, die Gegenstand öffentlicher Kontroversen sind, zu einem Risiko, da solche Informationen als Desinformation eingestuft werden könnten. Fehler beim Listing von Personen wegen angeblicher Desinformation – mögen sie in unzutreffender Rechtsanwendung oder schlicht in einer Personenverwechslung (etwa aufgrund von Rechtschreibfehlern) bestehen – entfalten eine abschreckende Wirkung. Das Sanktionssystem kann daher Journalisten und andere davon abhalten, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit auszuüben, wenn es um bestimmte Themen geht.

Folglich stellen die fraglichen Maßnahmen einen Eingriff in dieses Recht und eine Einschränkung desselben dar.

Das Urteil des EuGH in der Rechtssache *Shuvalov* (Urteil vom 13. März 2024, C-271/24 P) steht dieser Einschätzung nicht entgegen. In diesem Fall lauteten die Gründe für die Aufnahme in die Liste wie folgt:

„Igor Ivanovich Shuvalov ist Vorsitzender des State Development Corporation VEB.RF und Mitglied des Rates der Eurasischen Wirtschaftskommission. Er war zuvor Erster stellvertretender Ministerpräsident Russlands. In dieser Eigenschaft erklärte er, dass Russland die Haushaltsvorschriften ändern würde, um dem Bevölkerungszuwachs in Höhe von zwei Millionen Einwohnern nach der rechtswidrigen Annexion der Krim durch die Russische Föderation Rechnung zu tragen.

Er unterstützt daher Handlungen und politische Maßnahmen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben.“

²⁰ Ethan Shattock: Should the ECtHR Invoke Article 17 for Disinformation Cases? EJIL: Talk!, Blog des European Journal of International Law, 26. März 2021.

Der EuGH wies das Vorbringen, dass die Aufnahme von Shuvalov in die Liste sein Recht auf freie Meinungsäußerung verletze, mit der Begründung zurück, dass die betreffenden Äußerungen lediglich als Beweismittel herangezogen worden seien, um die Erfüllung der Voraussetzungen des Kriteriums a²¹ der betreffenden Bestimmungen zu belegen (Rn. 64). Er stellte fest, dass die restriktiven Maßnahmen als solche die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung von Shuvalov nicht beeinträchtigten (Rn. 65).

Aus diesem Urteil lässt sich nicht ableiten, dass Bestimmungen, die restriktive Maßnahmen wegen angeblicher Desinformation vorsehen, keinen Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit und keine Einschränkung dieser Rechte darstellen.

4.3.3.3.3. Rechtfertigung?

4.3.3.3.3.1. Gesetzlich vorgesehen (Rechtsqualität)?

Gemäß Art. 52 Abs. 1 Satz 1 der Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein. Wie der EGMR erläutert hat, bedeutet dies, dass das Gesetz für die betroffenen Personen zugänglich und hinreichend genau formuliert sein muss, damit sie – gegebenenfalls mit angemessener Beratung – die Folgen einer bestimmten Handlung in einem unter den gegebenen Umständen angemessenen Umfang vorhersehen können (Urteil vom 17. Februar 2004, *Maestri gegen Italien*, Beschwerde-Nr. 39748/98, Rn. 30).

Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung anerkannt, dass es „auch wenn eine Rechtsvorschrift noch so klar formuliert ist, in jedem Rechtssystem [...] ein unvermeidliches Element richterlicher Auslegung gibt. Es wird immer notwendig sein, zweifelhafte Punkte zu klären und eine Anpassung an veränderte Umstände vorzunehmen. Ferner kann Rechtssicherheit, auch wenn sie höchst wünschenswert ist, zu einer übermäßigen Rigidität führen, und das Recht muss in der Lage sein, mit sich ändernden Umständen Schritt zu halten. Dementsprechend sind viele Gesetze zwangsläufig in Begriffen abgefasst, die mehr oder weniger vage sind und deren Auslegung und Anwendung eine Frage der Praxis sind. [...] Die Rolle der Gerichte besteht gerade darin, solche verbleibenden Auslegungszweifel auszuräumen [...]“ (Urteil vom 12. Februar 2008, *Kafkaris gegen Zypern*, Beschwerde-Nr. 21906/04, Rn. 141). Der EGMR betrachtete die Tatsache, dass Rechtsvorschriften oft mehr oder weniger vage sind, als logische Folge des Grundsatzes, dass Gesetze allgemein anwendbar sein müssen (Urteil vom 11. November 1996, *Cantoni gegen Frankreich*, Beschwerde-Nr. 17862/91, Rn. 31). Er befand, dass die Grauzone des Zweifels bei Grenzfällen eine Bestimmung nicht als solche schon mit dem Erfordernis der Vorhersehbarkeit unvereinbar macht, sofern sie sich in der überwiegenden Mehrheit der Fälle als hinreichend klar erweist (*Cantoni gegen Frankreich*, Rn. 32). Die Tragweite des Begriffs der Vorhersehbarkeit hänge von verschiedenen Faktoren ab, unter anderem von dem Bereich, den der Text abdecken soll (*Cantoni gegen Frankreich*, Rn. 35). Eine Verletzung des Erfordernisses der Vorhersehbarkeit bejahte der EuGH in einem Fall, in dem das nationale Recht insgesamt widersprüchlich war (*Kafkaris gegen Zypern*, Rn. 150).

Der EuGH hat auf dieser Rechtsprechung aufgebaut. Er stellte fest, dass das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für jede Einschränkung der Ausübung der Grundrechte bedeutet, dass

²¹ „natürliche Personen, die für Handlungen oder politische Maßnahmen, die die territoriale Unversehrtheit, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine oder aber die Stabilität oder die Sicherheit der Ukraine untergraben oder bedrohen, verantwortlich sind oder solche Handlungen oder politischen Maßnahmen aktiv unterstützen oder umsetzen oder die die Arbeit von internationalen Organisationen in der Ukraine behindern, und der mit ihnen verbundenen natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen“

der Rechtsakt, der den Eingriff in die Grundrechte ermöglicht, den Umfang der Einschränkung der Ausübung des betreffenden Rechts selbst festlegen muss. Dieses Erfordernis schließe zum einen aber nicht aus, dass die fragliche Einschränkung hinreichend offen formuliert ist, um Anpassungen an verschiedene Fallgruppen und an Änderungen der Lage zu erlauben. Zum anderen könne der Gerichtshof gegebenenfalls die konkrete Tragweite der Einschränkung im Wege der Auslegung präzisieren, und zwar anhand sowohl des Wortlauts als auch der Systematik und der Ziele der fraglichen Unionsregelung, wie sie im Licht der durch die Charta garantierten Grundrechte auszulegen sind (Urteil vom 21. Juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, Rn. 114). Im Bereich des Datenschutzrechts hat sich der EuGH auch bei der Prüfung des Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit mit der Frage der Klarheit befasst. Er befand, dass die den Eingriff enthaltende Regelung zur Erfüllung dieses Erfordernisses, wonach sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auf das absolut Notwendige beschränken müssen, klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der betreffenden Maßnahme vorsehen muss (Urteil vom 16. Juli 2020, *Facebook Ireland und Schrems*, C- 311/18, Rn. 176; siehe auch *Ligue des droits humains*, Absatz 119, wo der EuGH feststellte, dass die Frage der Achtung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit weitgehend mit der Frage der Wahrung des Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit identisch ist).

Sowohl der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates als auch die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates sind zugänglich, da sie im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht sind.

Was das Erfordernis der Vorhersehbarkeit angeht, so basieren die zu untersuchenden Bestimmungen auf dem Konzept der „Informationsmanipulation und Einflussnahme“. Da es um die Meinungsfreiheit geht – ein Recht von überragender Bedeutung für eine demokratische Gesellschaft und die Selbstverwirklichung jedes Einzelnen – und da die Sanktionen schwerwiegend sind, muss ein strenger Maßstab angelegt werden. Dies gilt auch im Hinblick auf Art. 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt), dessen Bedeutung für die vorliegende Problematik in Abschnitt 6 näher untersucht wird.

Weder der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates noch die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates enthalten eine Definition zu „Informationsmanipulation und Einflussnahme“. Auch wird die Bedeutung dieser Begriffe nicht anhand einer Liste von Beispielen veranschaulicht.

Dem Cambridge Dictionary zufolge bedeutet „Manipulation“: „controlling someone or something to your own advantage, often unfairly or dishonestly“ („jemanden oder etwas zum eigenen Vorteil kontrollieren, oft auf unfaire oder unehrliche Weise“). Der deutsche Duden gibt folgende Definition: „undurchschaubares, geschicktes Vorgehen, mit dem sich jemand einen Vorteil verschafft, etwas Begehrtes gewinnt“. Das französische Wörterbuch Larousse definiert die Manipulation der öffentlichen Meinung wie folgt: „Action d'orienter la conduite de quelqu'un, d'un groupe dans le sens qu'on désire et sans qu'ils s'en rendent compte“ („Die Handlung, das Verhalten einer Person oder einer Gruppe in die gewünschte Richtung zu lenken, ohne dass diese es bemerkt“). Diese drei Beispiele zeigen bereits, wie vage der Begriff ist.

Aus den Erwägungsgründen des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates geht hervor, dass „Desinformation“ als Fall von „Informationsmanipulation und Einflussnahme“ angesehen wird. Auch dieser Begriff ist jedoch weniger eindeutig, als man auf den ersten Blick vermuten könnte.

Der Aktionsplan gegen Desinformation²², den die Europäische Kommission am 5.12.2018 vorgelegt hat, definiert Desinformation als „nachweislich falsche oder irreführende Informationen, die mit dem Ziel des wirtschaftlichen Gewinns oder der vorsätzlichen Täuschung der Öffentlichkeit konzipiert, vorgelegt und verbreitet werden und öffentlichen Schaden anrichten können“. Nach der am Anfang dieses Rechtsgutachtens zugrunde gelegten Arbeitsdefinition ist ein konstitutives Merkmal von Desinformation, dass sie vorsätzlich falsch ist. Demgegenüber genügt nach der Definition des Aktionsplans bereits das Vorliegen irreführender Informationen, um „Desinformation“ zu begründen.

Zwar hat der EuGH gelegentlich festgestellt, dass Bestimmungen von Richtlinien nicht mit der nach dem Gemeinschaftsrecht bzw. Unionsrecht erforderlichen Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit in nationales Recht umgesetzt wurden.²³ Soweit ersichtlich, hat er jedoch bislang keine Bestimmung des sekundären Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts allein wegen mangelnder Rechtssicherheit für nichtig erklärt. Gleichwohl könnte der Fall der Sanktionen wegen Desinformation geeignet sein, den Gerichtshof davon zu überzeugen, dass die einschlägigen Bestimmungen das Erfordernis der Vorhersehbarkeit nicht erfüllen und daher für nichtig zu erklären sind.

4.3.3.3.2. Achtung des Wesensgehalts?

Gemäß Art. 52 Abs. 1 Satz 1 der Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten.

Wie bereits oben erläutert, geht diese Anforderung auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs zurück, in dem es heißt:

„Nach gefestigter Rechtsprechung kann jedoch die Ausübung dieser Rechte, [...] Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der diese Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet.“

Die hier untersuchte Einschränkung beeinträchtigt nicht den Kern der Meinungs- und Informationsfreiheit.

4.3.3.3.3. Legitimes Ziel?

Art. 52 Abs. 1 der Charta erkennt zwei Arten legitimer Ziele an: zum einen die von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen und zum anderen die Erfordernisse des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer.

Die Ziele der beiden in Rede stehenden Maßnahmen des Rates sind dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen, nämlich die Verteidigung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Stabilität und der Sicherheit in der Union und ihren Mitgliedstaaten, in internationalen Organisationen und Drittländern sowie die Souveränität und Unabhängigkeit ihrer

²² Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, JOIN(2018) 36 final.

²³ Vgl. beispielsweise das Urteil vom 17. Mai 2001, *Kommission gegen Italien*, C-159/99, Rn. 36, und das Urteil vom 13. Februar 2014, *Kommission gegen Vereinigtes Königreich*, C-530/11, Rn. 56.

Mitgliedstaaten und Drittländer. Diese Ziele werden auch von der Union anerkannt (vgl. z. B. Art. 2, Art. 3 Abs. 1, 2 und 5 sowie Art. 21 EUV).

4.3.3.3.4. Verhältnismäßig im Hinblick auf das verfolgte legitime Ziel?

In welchem Verhältnis die anderen Elemente des zweiten Satz von Art. 52 Abs. 1 der Charta zueinanderstehen, ist nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich, dass sie als Teilaspekte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu verstehen sind. Die Anforderung, dass die Einschränkung einem legitimen Ziel „tatsächlich entsprechen“ muss, ist nur eine andere Art, auszudrücken, dass die restriktive Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels geeignet sein muss. Nach ständiger Rechtsprechung erfordert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten dürfen, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei zu beachten ist, dass dann, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen (vgl. z. B. Urteil vom 22. Januar 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Zunächst ist daher zu prüfen, ob die fraglichen restriktiven Maßnahmen geeignet sind, Desinformation zu bekämpfen. Was die Reisebeschränkungen betrifft, so sind ihre Auswirkungen auf die Verbreitung von Desinformation gering, da sie die Nutzung sozialer Medien nicht verhindern. Auch die Eignung restriktiver finanzieller Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation ist zweifelhaft, da die Verbreitung entsprechender Inhalte nicht in erster Linie von finanziellen Ressourcen abhängt. Maßnahmen, die im Bereich der Terrorismusbekämpfung zweifellos wirksam sind, weil Terroristen Geld für Waffen usw. benötigen und terroristische Handlungen normalerweise die physische Präsenz der Terroristen in dem betreffenden Land erfordern –, entfalten gegenüber Personen, die Desinformation verbreiten, nicht dieselbe Wirkung. Natürlich haben diese Maßnahmen eine abschreckende Wirkung.

Wie bereits im Zusammenhang mit der gerichtlichen Kontrolle restriktiver Maßnahmen dargelegt, hat der EuGH entschieden, dass dem Unionsgesetzgeber in Bereichen, in denen er politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Prüfungen vornehmen muss, ein weites Ermessen zuzuerkennen ist. Angesichts dieser Rechtsprechung wird davon ausgegangen, dass die streitigen restriktiven Maßnahmen trotz der genannten Bedenken zur Bekämpfung von Desinformation geeignet sind.

Die zweite im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu beantwortende Frage ist, ob die Maßnahmen nicht über das, was zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist, hinausgehen. Der in Art. 52 Abs. 1 der Charta verwendete Begriff „erforderlich“ ist im Lichte der in Art. 10 Abs. 2 EMRK enthaltenen Formulierung „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ zu interpretieren. Wie der EGMR in seinem Urteil vom 15. März 2011 in der Rechtssache *Otegi Mondragon/Spanien* (Beschwerde-Nr. 2034/07) hervorgehoben hat, gibt es nach Art. 10 Abs. 2 EMRK nur wenig Spielraum für Einschränkungen der Meinungsfreiheit im Bereich politischer Rede oder politischer Debatten – wo die Meinungsfreiheit von größter Bedeutung ist – sowie bei Fragen von öffentlichem Interesse (Rn. 50).

Wir haben bereits kurz Art. L.163-2 des französischen Wahlgesetzes (Code électoral) erwähnt, der vorsieht, dass bei unrichtigen oder irreführenden Behauptungen oder Anschuldigungen,

die geeignet sind, die Integrität einer bevorstehenden Wahl zu beeinträchtigen und die vorsätzlich, künstlich oder automatisiert in großem Umfang über einen öffentlichen Online-Kommunikationsdienst verbreitet werden, ein Richter im einstweiligen Rechtsschutz (juge des référés) auf Antrag der Staatsanwaltschaft, eines Kandidaten, einer Partei oder politischen Gruppierung oder jeder Person mit einem Rechtsschutzinteresse die Unterlassung dieser Verbreitung anordnen kann. Diese Bestimmung wurde vor dem Conseil constitutionnel, dem französischen Verfassungsgericht, angefochten.

In seiner Entscheidung vom 20. Dezember 2018 (Nr. 2018-773 DC) stellte der Conseil constitutionnel fest:

„**22.** [...] la liberté d'expression revêt une importance particulière dans le débat politique et au cours des campagnes électorales. Elle garantit à la fois l'information de chacun et la défense de toutes les opinions mais prémunit aussi contre les conséquences des abus commis sur son fondement en permettant d'y répondre et de les dénoncer.

23. Dès lors, compte tenu des conséquences d'une procédure pouvant avoir pour effet de faire cesser la diffusion de certains contenus d'information, les allégations ou imputations mises en cause ne sauraient, sans que soit méconnue la liberté d'expression et de communication, justifier une telle mesure que si leur caractère inexact ou trompeur est manifeste. Il en est de même pour le risque d'altération de la sincérité du scrutin, qui doit également être manifeste.“²⁴

Der Conseil constitutionnel hat Art. L.163-2 des französischen Wahlgesetzes vorbehaltlich der in Absatz 23 geäußerten Einschränkung für verfassungsgemäß erklärt.

Diese Entscheidung steht im Einklang mit der Auslegung von Art. 10 Abs. 2 EMRK durch den EGMR. Sie verdeutlicht, wie die Meinungsfreiheit einerseits und die legitimen Ziele der betreffenden Rechtsinstrumente andererseits gegeneinander abzuwägen sind:

Die in dem Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates vorgesehenen restriktiven Maßnahmen gegen Desinformation gehen über das in einer demokratischen Gesellschaft erforderliche Maß hinaus, weil sie mangels Beschränkung auf offensichtliche Fälle einer der tragenden Säulen der Demokratie einen Schaden zufügen, der außer Verhältnis zu dem Ziel der Bekämpfung von Desinformation steht. Soweit es um Desinformation geht, verstoßen die hier untersuchten Maßnahmen gegen Art. 11 der Charta, da sie nicht auf Fälle beschränkt sind, in denen a) offensichtlich ist, dass es sich um Desinformation handelt, und b) offensichtlich ist, dass diese Desinformation zu den destabilisierenden Aktivitäten Russlands beiträgt.

²⁴ „22. [...] Die Meinungsfreiheit ist besonders wichtig in der politischen Debatte und im Wahlkampf. Sie gewährleistet gleichzeitig die Verbreitung von Informationen an jedermann und 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 diese anzuprangern.

23. Angesichts der Folgen von Verfahren, die zur Unterlassung der Verbreitung bestimmter Informationen führen könnten, können die betreffenden Behauptungen oder Anschuldigungen eine solche Maßnahme daher ohne Missachtung der Meinungs- und Kommunikationsfreiheit nur rechtfertigen, wenn sie offensichtlich unrichtig oder irreführend sind. Gleiches gilt für die Gefahr einer Beeinträchtigung der Integrität der Wahl, die ebenfalls offensichtlich sein muss.“

4.3.3.3.5. Vom Gesetz vorgesehen (Verfahren)?

In der Rechtssache Kadi I erklärte der EuGH, dass die durch die angefochtene Verordnung auferlegten restriktiven Maßnahmen Beschränkungen des Eigentumsrechts darstellen, die grundsätzlich gerechtfertigt sein könnten. Gleichwohl gelangte er zu dem Ergebnis, dass die Verhängung dieser Maßnahmen unter den Umständen des Einzelfalls eine ungerechtfertigte Beschränkung des Eigentumsrechts von Herrn Kadi darstellte, da eine untrennbar mit Art. 1 des Protokolls Nr. 1 zur EMRK verbundene Verfahrensanforderung – nämlich die Gewährung einer angemessenen Möglichkeit, den eigenen Standpunkt gegenüber den zuständigen Behörden vorzutragen – nicht erfüllt war (Rn. 366–370). Der zweite Satz dieses Artikels lautet:

„Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.“

Art. 10 Absatz 2 EMRK enthält mit dem Erfordernis, dass Einschränkungen der Meinungsfreiheit „gesetzlich vorgesehen“ sein müssen, eine vergleichbare Verfahrensanforderung. Aus Art. 52 Abs. 3 der Charta folgt, dass die in Art. 52 Abs. 1 der Charta festgelegte Anforderung „gesetzlich vorgesehen“, wenn es um Art. 11 der Charta geht, im Lichte der entsprechenden Anforderung „gesetzlich vorgesehen“ in Art. 10 Abs. 2 EMRK auszulegen ist. Nach der Rechtsprechung des EGMR erfordert dieser Begriff, dass die betreffende Maßnahme mit dem innerstaatlichen Recht in Einklang steht (Urteil vom 25. Juni 1997, *Halford gegen Vereinigtes Königreich*, Beschwerde-Nr. 20605/92, Rn. 49).

Da das durch den Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates eingeführte Sanktionsregime kein Recht auf Anhörung vor der Aufnahme in die Liste vorsieht, obwohl ein solches gesetzlich vorgeschrieben ist (siehe oben), ist der Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit auch aus diesem Grund rechtswidrig.

4.3.3.4. Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 6 der Charta)

Gemäß Art. 6 der Charta hat jede Person das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Diese Rechte entsprechen den durch Art. 5 EMRK garantierten Rechten. Gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta haben sie dieselbe Bedeutung und Tragweite.

Art. 5 Abs. 1 EMRK sieht vor:

„(1) Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:

- a) rechtmäßige Freiheitsentziehung nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht;
- b) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung wegen Nichtbefolgung einer rechtmäßigen gerichtlichen Anordnung oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung;
- c) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, wenn hinreichender Verdacht besteht, dass die betreffende Person eine Straftat begangen hat, oder wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern;
- d) rechtmäßige Freiheitsentziehung bei Minderjährigen zum Zweck überwachter Erziehung oder zur Vorführung vor die zuständige Behörde;

e) rechtmäßige Freiheitsentziehung mit dem Ziel, eine Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern, sowie bei psychisch Kranken, Alkohol- oder Rauschgiftsüchtigen und Landstreichern;

f) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung zur Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist.“

Art. 5 Abs. 4 EMRK lautet:

„Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.“

Nach Auffassung des EGMR betrifft Art. 5 Abs. 1 EMRK nicht lediglich Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, die in Art. 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK geregelt sind (Urteil vom 12. September 2012, *Nada gegen die Schweiz*, Beschwerde-Nr. 10593/08, Rn. 225). Um festzustellen, ob jemandem im Sinne von Art. 5 EMRK „diese Freiheit entzogen“ wurde, müssen Kriterien wie Art, Dauer, Auswirkungen und Modalitäten der Umsetzung der betreffenden Maßnahme berücksichtigt werden. Der EGMR stellte fest, dass der Unterschied zwischen Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung ein Unterschied des Grades oder der Intensität und nicht ein solcher der Natur oder der Substanz ist. Die Anforderung, die „Art“ und die „Modalitäten der Durchführung“ der in Rede stehenden Maßnahme zu berücksichtigen, ermögliche es, dem spezifischen Kontext und den besonderen Umstände bei anderen Einschränkungen als dem Paradigma des Einschlusses in einer Zelle Rechnung zu tragen. Der Kontext, in dem eine Maßnahme ergriffen wird, sei ein wichtiger Faktor, da es in der modernen Gesellschaft häufig Situationen gibt, in denen die Allgemeinheit im Interesse des Gemeinwohls dazu aufgefordert werden kann, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit oder der persönlichen Freiheit hinzunehmen (*Nada gegen die Schweiz*, Rn. 225 f.).

In einem Fall, in dem der Beschwerdeführer, ein Mann mit ägyptischer und italienischer Staatsangehörigkeit, in der schweizerischen Taliban-Verordnung gelistet war und in einer von schweizerischem Hoheitsgebiet umgebenen italienischen Enklave lebte, räumte der EGMR ein, dass die gegen ihn verhängten Einschränkungen über einen beträchtlichen Zeitraum aufrechterhalten wurden. Er stellte jedoch fest, dass das Gebiet, in das der Beschwerdeführer nicht reisen durfte, das Hoheitsgebiet eines Drittstaates war und dass er sich strenggenommen weder in Haft noch faktisch unter Hausarrest befand: ihm war lediglich die Einreise in oder Durchreise durch ein bestimmtes Territorium untersagt, was zur Folge hatte, dass er die Enklave faktisch nicht verlassen konnte. Der Gerichtshof wies ferner darauf hin, dass das Sanktionsregime dem Beschwerdeführer gestattete, Ausnahmen vom Einreise- oder Durchreiseverbot zu beantragen, und dass ihm solche Ausnahmen tatsächlich zweimal gewährt worden waren. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Falles kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass dem Beschwerdeführer durch die Maßnahme, mit der ihm die Einreise in und die Durchreise durch die Schweiz untersagt wurden, nicht im Sinne von Art. 5 Abs. 1 EMRK die Freiheit entzogen worden war (*Nada gegen die Schweiz*, Rn. 229 ff.).

Aus dieser Rechtsprechung folgt, dass die durch den Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates verhängten Reisebeschränkungen nicht gegen Art. 6 der Charta verstoßen.

4.3.3.5. Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (Art. 45 der Charta, Art. 20 Abs. 2 Buchst. a und Art. 21 Abs. 1 AEUV)

Art. 45 der Charta lautet:

„Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

1. Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.
2. Staatsangehörigen von Drittländern, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, kann nach Maßgabe der Verträge Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit gewährt werden.“

Das in Art. 45 Abs. 1 der Charta verankerte Recht wird auch durch Art. 20 Abs. 2 Buchst. a AEUV garantiert. Spezifischer bestimmt Art. 21 Abs. 1 AEUV, dass jeder Unionsbürger das Recht hat, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten. Was die Situation von Drittstaatsangehörigen betrifft, so enthält Art. 45 Abs. 2 der Charta lediglich eine Option für die Institutionen der Union, ihnen Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit zu gewähren.

Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates sieht vor, dass ein Mitgliedstaat nicht verpflichtet ist, seinen eigenen Staatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu verweigern. Es stellt sich daher die Frage, ob es mit Art. 45 Abs. 1 der Charta vereinbar ist, den Mitgliedstaaten die Pflicht aufzuerlegen, natürliche Personen, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind und wegen angeblicher Desinformation in Anhang I aufgeführt sind, an der Einreise in oder Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet zu hindern.

Gemäß Art. 52 Abs. 2 der Charta erfolgt die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Verträgen geregelt sind, im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen. In den Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 2 der Charta heißt es, dass die Regelung hinsichtlich der durch den EG-Vertrag gewährten und in die Verträge übernommenen Rechte mit der Charta nicht geändert wird. Art. 45 Abs. 1 der Charta ist einer der Fälle, in denen Art. 52 Abs. 2 der Charta Anwendung findet.

Der AEUV garantiert die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 45 AEUV), die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) innerhalb der Union. Selbst wenn ein Unionsbürger keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, hat er aufgrund seiner Unionsbürgerschaft, die heute in Art. 20 Abs. 2 Buchst. a und Art. 21 Abs. 1 AEUV verankert ist, das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (siehe Urteil vom 17. September 2002, *Baumbast*, C-413/99, Rn. 81). Die wichtigste Maßnahme zur Umsetzung dieser Rechte ist 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.

Beschlüsse des Rates zur Einschränkung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der EU, die auf Grundlage von Art. 29 EUV erlassen wurden, sind Bestimmungen, die in Anwendung des Unionsvertrags erlassen wurden, und somit Maßnahmen zur Durchführung der Verträge im Sinne von Art. 21 Abs. 1 AEUV. Um jedoch mit dem Unionsrecht vereinbar zu sein, müssen

Einschränkungen der Ausübung der in der Charta verankerten Rechte die in Art. 52 Abs. 1 der Charta festgelegten Bedingungen erfüllen. Dies gilt auch für die Rechte, die Gegenstand von Bestimmungen in den Verträgen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2015, *Delvigne*, C-650/13, Rn. 46; vgl. auch Urteil vom 26. Februar 2025, *Melnichenko*, T-498/22, Rn. 122).

Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der durch den Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates auferlegten Reisebeschränkung sind bereits bestehende Beschränkungen zu berücksichtigen: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit unterliegen Beschränkungen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (Art. 45 Abs. 3, Art. 52 Abs. 1 und Art. 62 AEUV). Das Gleiche gilt für die Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen (Art. 27 der Richtlinie 2004/38/EG). Da die betreffenden Rechte mit der Unionsbürgerschaft verbunden sind, die den grundlegenden Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten darstellt, ist eine besonders restriktive Auslegung der Ausnahmeregelungen erforderlich (Urteil vom 29. April 2004, C-482/01 und C-493/01, *Orfanopoulos u. a.*, Rn. 65). Auf Grundlage der Rechtsprechung des EuGH sieht Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG Folgendes vor:

„Bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne Weiteres diese Maßnahmen nicht begründen.

Das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig.“

Wenn es um die Meinungsfreiheit geht, ist eine solche restriktive Auslegung auch nach internationalem Recht erforderlich (siehe unten Abschnitt 5).

Diese Bestimmungen bringen zum Ausdruck, welche Beschränkungen im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als erforderlich angesehen werden. Anstatt pauschale Reisebeschränkungen vorzusehen, die den betroffenen Personen nahezu vollständig eines der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte entziehen, hätte es genügt, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, von ihrem Recht, unter den Bedingungen der geltenden Vorschriften Reisebeschränkungen zu verhängen, Gebrauch zu machen, wenn es um Personen geht, die in der Sanktionsliste aufgeführt sind.

Daraus folgt, dass der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates gegen das Unionsrecht verstößt, soweit er den Mitgliedstaaten eine allgemeine Verpflichtung auferlegt, zu verhindern, dass in der Liste aufgeführte Personen, die Unionsbürger sind, in ihr Hoheitsgebiet einreisen oder durch ihr Hoheitsgebiet durchreisen.

4.3.3.6. Eigentumsrecht (Art. 17 der Charta)

Art. 17 Abs. 1 der Charta lautet:

„Jede Person hat das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums. Die Nutzung

des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist.“

Dieser Artikel entspricht Art. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK:

„Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem allgemeinen Interesse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.“

Das Recht auf Eigentum kann unter den in Art. 52 Abs. 1 der Charta genannten Bedingungen eingeschränkt werden.

In der Rechtssache *Shuvalov* befasste sich der EuGH mit dem Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen im Zusammenhang mit Beschlüssen und Verordnungen über restriktive Maßnahmen gegen Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen. Der EuGH wies das Argument zurück, dass die streitigen Rechtsakte den Wesensgehalt des Eigentumsrechts verletzen (Urteil vom 13. März 2025, C-271/24 P, Rn. 79). Er unterstrich, dass restriktive Maßnahmen reversible Sicherungsmaßnahmen auf Zeit sind, dass sie regelmäßig überprüft werden und dass die nationalen Behörden die Verwendung eingefrorener Gelder genehmigen oder spezifische Genehmigungen erteilen können, die die Freigabe von Geldern ermöglichen (Rn. 78). Dies ist auch im vorliegenden Fall gegeben.

Was den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angeht, verwies der EuGH auf seine Rechtsprechung, wonach dem Unionsgesetzgeber in Bereichen, in denen er politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Prüfungen vornehmen muss, ein weites Ermessen zuzuerkennen ist. Er hat daraus geschlossen, dass eine in einem solchen Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig ist, wenn sie zur Erreichung des vom zuständigen Organ verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist (Rn. 76). Der EuGH entschied, dass das Gericht keinen Rechtsfehler begangen habe, als es hinsichtlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit feststellte, dass die durch diese Rechtsakte vorgenommene Einschränkung der Ausübung des Eigentumsrechts des Rechtsmittelführers in Bezug auf das verfolgte Ziel - das nämlich darin bestehe, unmittelbar oder mittelbar Druck auf die Regierung der Russischen Föderation und ihre Machthaber auszuüben, damit diese ihre Handlungen und politischen Maßnahmen, die die Ukraine destabilisieren, beenden - nicht offensichtlich unangemessen sei (Rn. 79).

Diese Erwägungen lassen sich *mutatis mutandis* auf den vorliegenden Fall übertragen. Angesichts dieser Rechtsprechung ist es unwahrscheinlich, dass der EuGH die fraglichen Maßnahmen als Verletzung des Eigentumsrechts als solchem einstufen würde.

Da jedoch das durch den Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates eingeführte Sanktionsregime kein Recht auf Anhörung vor der Aufnahme in die Liste vorsieht, obwohl dies gesetzlich vorgeschrieben ist (siehe oben), ist der Eingriff in das Eigentumsrecht durch dieses Regime aus diesem Grund rechtswidrig.

4.3.3.7. Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 7 der Charta)

Nach Art. 7 der Charta hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation. Diese Rechte entsprechen denen, die durch Art. 8 EMRK garantiert sind, der Folgendes vorsieht:

„Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.
2. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“

Nach der Rechtsprechung des EGMR (vgl. z. B. Urteil vom 12. September 2012, *Nada gegen die Schweiz*, Beschwerde-Nr. 10593/08, Rn. 151 mit weiteren Nachweisen) ist „Privatsphäre“ ein weit gefasster Begriff, der sich nicht erschöpfend definieren lässt. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Gesundheit sowie die physische und moralische Unversehrtheit einer Person zum Bereich des Privatlebens gehören. Das Recht auf Privatleben umfasst auch das Recht auf Entfaltung der Persönlichkeit sowie das Recht, Beziehungen zu anderen Personen und zur Außenwelt herzustellen und zu entwickeln. Was das Recht auf Achtung des „Familienlebens“ betrifft, so müsse der Staat insbesondere so handeln, dass die Betroffenen ein normales Familienleben führen können.

Die restriktiven finanziellen Maßnahmen, die durch den Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates verhängt wurden, schränken das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens erheblich ein, da den auf der Liste aufgeführten Personen und ihren unterhaltsberechtigten Familienangehörigen nicht mehr als die zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse erforderlichen Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zugestanden werden.

Aus denselben Gründen, wie sie im Zusammenhang mit dem Recht auf Eigentum erörtert wurden, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass der EuGH zu dem Schluss kommt, dass die fraglichen Rechtsakte das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens als solches verletzen.

Ein Element des in der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates vorgesehenen Sanktionsregimes sind die bereits erwähnten Vorschriften, die den in Anhang I aufgeführten Personen Melde- und Kooperationspflichten auferlegen und die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen als Umgehung behandeln (Art. 9 Abs. 2 und 3). In der Rechtssache *Fridman u. a./Rat* (Urteil vom 11. September 2024, T-635/22) hat sich das Gericht bereits mit ähnlichen Bestimmungen zu restriktiven Maßnahmen in Bezug auf Handlungen befasst, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen. Die Kläger brachten unter anderem vor, dass die Melde- und Kooperationspflichten in Bezug auf ihre Privatsphäre unverhältnismäßig seien. Das Gericht wies dieses Argument zurück (Rn. 75).

Da das durch den Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates eingeführte Sanktionsregime jedoch kein Recht auf Anhörung vor der Aufnahme in die Liste vorsieht, obwohl dies gesetzlich vorgeschrieben ist (siehe oben), ist der Eingriff dieses

Regimes in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus diesem Grund rechtswidrig.

Das Recht auf Achtung des Privatlebens bei der Verarbeitung personenbezogener Daten wird im folgenden Abschnitt behandelt.

4.3.3.8. Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 der Charta, Art. 16 Abs. 1 AEUV)

Art. 8 der Charta mit dem Titel „**Schutz personenbezogener Daten**“ sieht in Abs. 1 und 2 Folgendes vor:

„1. Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

2. Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.“

Das Recht auf Schutz personenbezogener Daten ist nicht nur in der Charta, sondern auch in Art. 16 Abs. 1 AEUV verankert.

Es gibt keine direkte Entsprechung zu Art. 8 der Charta in der EMRK. Das Recht auf Schutz personenbezogener Daten wird jedoch als Teil des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens angesehen, das durch Art. 8 EMRK garantiert ist.

Art. 16 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates sieht vor, dass der Rat, die Kommission und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik personenbezogene Daten verarbeiten dürfen, um ihre Aufgaben nach dieser Verordnung zu erfüllen. Gemäß Art. 5 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und Art. 14 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates enthält Anhang I die Gründe für die Aufnahme natürlicher Personen in die Liste und, soweit verfügbar, die zu ihrer Identifizierung erforderlichen Angaben. Diese Informationen können Folgendes umfassen: Namen und Aliasnamen, Geburtsdatum und -ort, Staatsangehörigkeit, Pass- und Personalausweisnummern, Geschlecht, Anschrift, soweit bekannt, sowie Funktion oder Beruf.

Die Erwägungsgründe des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates nehmen keinen Bezug auf diese Bestimmungen. Die Erwägungsgründen 6 und 7 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates lauten:

„(6) Das Verfahren zur Änderung der Liste in Anhang I dieser Verordnung sollte unter anderem vorsehen, dass die benannten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen die Gründe für ihre Aufnahme in die Liste erfahren, um ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu bieten.

(7) Zur Durchführung dieser Verordnung und zur Gewährleistung der größtmöglichen Rechtssicherheit in der Union sollten die Namen und die übrigen sachdienlichen Angaben zu den natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen nach dieser Verordnung einzufrieren sind, veröffentlicht werden [...].“

Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Datenschutz-Grundverordnung sind „personenbezogene Daten“ alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person („betroffene Person“) beziehen. Nicht nur die Identifizierungsdaten, sondern auch die Gründe für die Aufnahme in die Liste sind personenbezogene Daten. Die Rechtsprechung des EGMR zum Recht auf Achtung des Privatlebens im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten führt zur selben Schlussfolgerung. Dieses Recht betrifft alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare Person beziehen (vgl. insbesondere EGMR (GK), Urteile vom 16. Februar 2000, *Amann gegen die Schweiz* Beschwerde-Nr. 27798/95, Rn. 65, und vom 4. Mai 2000, *Rotaru gegen Rumänien*, Beschwerde-Nr. 28341/95, Rn. 43). In seinem Urteil vom 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke*, C-92/09 und C-93/09, hat der EuGH diese Auslegung übernommen (Rn. 52).

Der EuGH entschied, dass sich Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten auf das absolut Notwendige beschränken müssen (*Volker und Markus Schecke*, Rn. 77).

Art. 5 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und Art. 14 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates schränken das Recht auf den Schutz der personenbezogenen Daten ein, die in Art. 5 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und Art. 14 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates aufgeführt sind.

Was die Veröffentlichung der Gründe für die Aufnahme in die Liste betrifft, so geht aus Erwägungsgrund 6 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates hervor, dass diese Bestimmung darauf abzielt, den betroffenen Personen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dies ist natürlich ein legitimes Ziel. Die Bestimmung steht jedoch in keinem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel. Es ist nicht erforderlich, die Gründe für die Aufnahme in die Liste der Öffentlichkeit bekannt zu geben, um die betroffene Person über die Vorwürfe zu informieren. Der Rat kann sie offenlegen, wenn er die betroffene Person gemäß Art. 13 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates über die Aufnahme in die Liste informiert. Selbst wenn die Anschrift nicht bekannt ist und die Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen muss, ist es nicht erforderlich, die Gründe für die Aufnahme in die Liste zu veröffentlichen, um die betroffene Person über diese Gründe zu informieren. Ihr könnte ein Kommunikationskanal angeboten werden, über den sie diese Informationen erhalten kann.²⁵ Folglich verstoßen Art. 5 Abs. 1 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates gegen Art. 8 der Charta.

Hinsichtlich der Informationen zur Identifizierung nennt Erwägungsgrund 7 der Verordnung (EU) 2024/2642 zwei Gründe für die Veröffentlichung dieser Daten: die Durchführung der Verordnung und die Gewährleistung der größtmöglichen Rechtssicherheit in der Union. Hierbei handelt es sich um legitime Ziele (unter dem Vorbehalt der Korrektur der rechtlichen Mängel der Verordnung). Sie können jedoch nicht rechtfertigen, dass sogar die Anschrift veröffentlicht wird. Einerseits begründet die allgemeine Zugänglichmachung dieser Information erhebliche Risiken für das Recht auf Privat- und Familienleben der betroffenen Person und vielleicht sogar für ihre körperliche Unversehrtheit. Andererseits kann eine Anschrift leicht geändert werden, weshalb ihre Veröffentlichung kein bedeutender Beitrag zur

²⁵ Vgl. das folgende Beispiel aus der Praxis des Rates: Mitteilung an bestimmte Personen, die den restriktiven Maßnahmen nach dem Beschluss 2014/145/GASP des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, unterliegen, betreffend Informationen im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung restriktiver Maßnahmen (ABl. C, 8.7.2025).

Durchführung der Verordnung oder zur Rechtssicherheit ist. Insoweit verstoßen Art. 5 Abs. 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 und Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und verletzen damit Art. 8 der Charta.

Da das Privatleben betroffen ist, liegt gleichzeitig ein Verstoß gegen Art. 7 der Charta vor (siehe die Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *Volker und Markus Schecke*, Rn. 44 ff.).

4.3.3.9. Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten (Art. 15 der Charta)

Gemäß Art. 15 Absatz 1 der Charta hat jede Person das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben. Dieser Artikel hat keine Entsprechung in der EMRK.

Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates sowie Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates sehen vor, dass den in Anhang I aufgeführten natürlichen Personen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen dürfen. Abweichend davon können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unter den ihnen angemessen erscheinenden Bedingungen die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder die Bereitstellung bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen genehmigen, nachdem sie festgestellt haben, dass die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der im Anhang I aufgeführten Personen und ihrer unterhaltsberechtigten Familienangehörigen, einschließlich für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen, notwendig sind (Art. 2 Abs. 3 Buchst. a des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates, Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates). Trotz dieser Ausnahmeregelung macht dieses Verbot es praktisch unmöglich, einen Beruf zu wählen und einer bezahlten Arbeit nachzugehen.

So verwies das Bundeswirtschaftsministerium auf die Anfrage einer Zeitung, ob ein gelisteter Journalist als Redakteur angestellt werden könne, darauf, dass in diesem Fall das sog. Bereitstellungsverbot greife. Den auf der Liste aufgeführten Person dürften keinerlei wirtschaftliche Vorteile mehr gewährt werden – auch nicht im Austausch für abhängige Erwerbsarbeit. Der Beamte des Bundeswirtschaftsministeriums fügte hinzu, dass ein Verstoß gegen das Bereitstellungsverbot eine Straftat darstelle.²⁶

Es ist evident, dass Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 und Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 das Recht zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben, einschränken. Die Erwägungsgründe liefern keine Begründung für den spezifischen Zweck dieser Bestimmungen. In systematischer Hinsicht stellen sie eine Ergänzung zum Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen gemäß Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates dar. Das übergeordnete Ziel besteht jedenfalls darin, die destabilisierenden Aktivitäten Russlands zu bekämpfen.

Gemäß Art. 52 Abs. 1 Satz 1 der Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Die Verletzung des Wesensgehalts ist nur eine Unterkategorie der Verletzung des

²⁶ Florian Warweg: Skandal in der BPK: Bundesregierung diffamiert deutsche Journalisten Hüsein Doğru als „Desinformationsakteur“, NachDenkSeiten 1.10.2025.

Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Festzustellen, dass der Wesensgehalt der betreffenden Rechte und Freiheiten missachtet wurde, ist eine Art Abkürzung des Prüfungsverfahrens für eklatante Fälle. Der Wesensgehalt eines durch die Charta garantierten Rechts wird dann nicht gewahrt, wenn der Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit so schwerwiegend ist, dass er nicht hinnehmbar ist.

Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates wirken sich auf die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten so aus, dass diese Rechte den betroffenen Personen entzogen werden, sofern sie sich im Gebiet der Union aufhalten. Der Eingriff beeinträchtigt ihren Wesensgehalt. Der Umstand, dass die genannten Rechtsakte einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen, vermag an dieser Bewertung nichts zu ändern.

Selbst wenn aus irgendeinem Grund nicht festgestellt werden sollte, dass Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates den Wesensgehalt von Art. 15 der Charta missachten, verstoßen sie, soweit es um Desinformation geht, gegen diese Bestimmung, da sie – wie vom EuGH gefordert, offensichtlich – über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist, Desinformation als Bestandteil der destabilisierenden Aktivitäten Russlands zu bekämpfen.

4.3.3.10. Unternehmerische Freiheit (Art. 16 der Charta)

Nach Art. 16 der Charta wird die unternehmerische Freiheit nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt. In der EMRK gibt es keinen entsprechenden Artikel.

Der durch Art. 16 der Charta gewährte Schutz umfasst in erster Linie die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben (siehe z. B. Urteil vom 22. Januar 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, Rn. 42). Für eine in der Union lebende Person macht das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen in Verbindung mit dem Bereitstellungsverbot die Ausübung einer Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit unmöglich, selbst wenn es sich um eine noch so bescheidene Tätigkeit wie den Betrieb eines Kiosks handelt. Daher ist dieselbe Beurteilung wie bei Art. 15 der Charta angezeigt: Das Sanktionsregime verletzt auch Art. 16 der Charta.

4.3.3.11. Gesundheitsschutz (Art. 35 der Charta)

Art. 35 der Charta sieht vor:

„Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Bei der Festlegung und Durchführung der Politik und Maßnahmen der Union in allen Bereichen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“

In der EMRK gibt es keine entsprechende Bestimmung. Der zweite Satz übernimmt Art. 168 Abs. 1 AEUV.

Gemäß Art. 2 Abs. 3 Buchst. a des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten abweichend von den Absätzen 1 und 2, unter den ihnen angemessen erscheinenden Bedingungen die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder die Bereitstellung bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen genehmigen, nachdem sie festgestellt haben, dass die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der im Anhang aufgeführten Personen und ihrer unterhaltsberechtigten Familienangehörigen,

einschließlich für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen, notwendig sind. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 2024/2642 des Rates enthält eine ähnliche Bestimmung.

Soweit es um die Gesundheitsversorgung geht, bewirkt diese Bestimmung, dass die auf der Liste aufgeführten Personen und ihre unterhaltsberechtigten Familienangehörigen, die bereits auf Medikamente und medizinische Behandlung angewiesen sind oder – wie im Fall einer fortgeschrittenen Schwangerschaft – in absehbarer Zeit darauf angewiesen sein werden, die für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zuständige Behörde ermitteln müssen (auch in Bezug auf Krankenversicherungsbeiträge) und das Genehmigungsverfahren zu durchlaufen haben, ohne überhaupt zu wissen, ob die Ausnahmegenehmigungen tatsächlich erteilt werden, da die einschlägigen Vorschriften so formuliert sind, dass sie der Behörde lediglich eine Abweichung von der Grundregel gestatten.

Für die betroffenen Personen wäre es weniger belastend, wenn Arzneimittel, medizinische Behandlungen und Krankenversicherungsbeiträge wie humanitäre Hilfe nach Art. 3 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und Art. 4 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates behandelt würden. Mit anderen Worten: wenn sie von der Anwendung der Bestimmungen über das Einfrieren von Vermögenswerten und das Bereitstellungsverbot schlicht ausgenommen würden. Da bei der Festlegung und Durchführung der Politik und Maßnahmen der Union in allen Bereichen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen ist, muss diese Maßnahme ergriffen werden. Jedenfalls stehen die mit dem derzeitigen Genehmigungssystem im Bereich der Gesundheitsversorgung verbundenen Nachteile außer Verhältnis zu den damit verfolgten Zielen.

4.3.3.12. Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (Art. 49 der Charta); Allgemeiner Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Art. 49 der Charta befasst sich mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen. Wie Art. 48 betrifft er nur den Bereich des Strafrechts.

Der EuGH hat den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit jedoch auch auf Sanktionen angewendet, die er nicht als strafrechtliche Sanktionen betrachtete, da dieser Grundsatz zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts (jetzt: Unionsrecht) gehört (Urteile vom 11. Juli 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00, Rn. 43, 44, 52 und 59 ff., und vom 4. Mai 2023, *T.A.C.*, C-40/21, Rn. 44 und 48).

Die kumulative Wirkung der restriktiven Maßnahmen beeinträchtigt die gesamte Existenzgrundlage der Personen, die in der Liste aufgeführt sind. Im Kontext des Sanktionsregimes für Terroristen bezeichnete Dick Marty diesen Zustand in seinem Bericht vom 16. November 2007 für die Parlamentarische Versammlung des Europarates als „mort civile“²⁷. Die Situation der wegen Desinformation gelisteten Personen unterscheidet sich hiervon nicht wesentlich, obgleich ihnen im Gegensatz zu den seinerzeit wegen Terrorismusverdachts gelisteten Personen unbestreitbar Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen.

Die Frage, ob die Bestimmungen des Sanktionsregimes in ihrer Gesamtwirkung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, soll hier jedoch nicht weiter erörtert werden,

²⁷ Frank Meyer: Rechtsstaat und Terrorlisten – Kaltstellung ohne Rechtsschutz? HRRS 2010, S. 14.

weil der EuGH eine Maßnahme, die für sich genommen nicht rechtswidrig ist, höchstwahrscheinlich nicht allein aufgrund ihres Beitrags zur kombinierten Gesamtwirkung des Regimes als rechtswidrig einstufen wird.

5. Bewertung nach dem allgemeinen Völkerrecht

Dieser Teil des Gutachtens befasst sich mit der (Un-)Vereinbarkeit der restriktiven Maßnahmen der EU zur Bekämpfung von Desinformation (wie in Abschnitt 2 oben dargelegt) mit der vom Völkerrecht geschützten Meinungsfreiheit. In diesem Gutachten soll es nicht um mögliche Verstöße gegen das Völkerrecht durch einseitige restriktive Maßnahmen der EU im Allgemeinen gehen, eine Frage, die anderswo erörtert wird, insbesondere in den Berichten des vom Menschenrechtsrat eingesetzten UN-Sonderberichterstatters zu den negativen Auswirkungen einseitiger Zwangsmaßnahmen auf die Menschenrechte²⁸ sowie in einem Bericht einer der Autorinnen dieses Gutachtens²⁹.

Wie Marko Milanovic und Philippa Webb feststellen:

„Obgleich Verbote falscher Rede seit mindestens 140 Jahren existieren, wurden viele Gesetze, die diese Handlung kriminalisieren, erst in sehr viel jüngerer Zeit eingeführt. [...] Gleichzeitig sind Gesetze eingeführt oder in Betracht gezogen worden in Reaktion auf den Aufstieg von Social Media und ihrer Verwendung bei der Verbreitung schädlicher Rede aller Art, einschließlich Falschinformationen bei Wahlen.“³⁰

Bemerkenswert daran ist, dass diese neuen Gesetze von Staaten mit liberaler Tradition eingeführt wurden, in denen die Meinungsfreiheit als Grundpfeiler einer freien und demokratischen Gesellschaft galt. Zwar waren in Staaten wie China, Iran oder die Türkei seit Jahrzehnten Gesetze in Kraft, die es allen Arten von Informations Providern verbieten, „Gerüchte“ zu verbreiten. Die EU hingegen betont in ihrer Rechtsordnung die zentrale Bedeutung der Meinungsfreiheit: „Dieses in Art. 11 der Charta gewährleistete Grundrecht [das Recht auf freie Meinungsäußerung] stellt eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft dar, die zu den Werten gehört, auf die sich die Union nach Art. 2 EUV gründet.“³¹ Nach der umfassenden Invasion der Ukraine im Jahr 2022 schloss sich auch die Europäische Union dem Club derer an, die Desinformation mit Sanktionen belegen.

²⁸ UN-Sonderberichterstatter zu den negativen Auswirkungen einseitiger Zwangsmaßnahmen auf die Menschenrechte, „Impact of unilateral coercive measures on the right to education and other academic rights“, A/80/208, 18. Juli 2025; „Impact of unilateral coercive measures on economic, labour and social rights“, A/HRC/60/36, 16. Juli 2025; „Monitoring and assessment of the impact of unilateral sanctions and overcompliance on human rights“, A/HRC/57/55, 9. August 2024; „Secondary sanctions, overcompliance and human rights“, A/78/196, 4. September 2023; „Secondary sanctions, civil and criminal penalties for circumvention of sanctions regimes and overcompliance with sanctions“, A/HRC/51/33, 15. Juli 2022; „Targets of unilateral coercive measures: notion, categories and vulnerable groups“, A/75/174/Rev.1, 13. September 2021; „Unilateral coercive measures: notion, types and qualification“, A/HRC/48/59, 8. Juli 2021; „Negative impact of unilateral coercive measures: priorities and road map“, A/HRC/45/7, 21. Juli 2020; „Negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights“, A/75/209, 21. Juli 2020.

²⁹ Alina Miron und Antonios Tzanakopoulos: „Unilateral Coercive Measures and International Law“, *The Left in the European Parliament 2022*, 2021, verfügbar unter <hal-04679298>.

³⁰ Marko Milanovic und Philippa Webb: „False Speech“, in: Amal Clooney und David Neuberger (Hrsg.): *Freedom of Speech in International Law*, Oxford University Press, 2024, S. 221.

³¹ Urteil vom 21. Dezember 2016, *Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson and Others*, C-203/15 und C-698/15, Rn. 93.

5.1. Eingriffe in die vom Völkerrecht geschützte Meinungs- und Informationsfreiheit

Das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung ist in Art. 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte („AEMR“) vorgesehen: „Jeder hat das Recht auf *Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung*; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.“ Obwohl die AEMR, da sie eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen ist, nicht *per se* bindende Wirkung hat, war der Text eine Inspirationsquelle für allgemeine Grundsätze, die in das Unionsrecht integriert worden sind.³²

Art. 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) regelt diese Freiheit im Detail:

„(1) Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.

(2) Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.“

Alle EU-Mitgliedsstaaten sind Vertragsparteien des UN-Zivilpakts und an diesen gebunden. Der Rechtsprechung des EuGH zufolge gehört der UN-Zivilpakt zu den völkerrechtlichen Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte, denen er bei der Anwendung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts Rechnung trägt.³³ Das EU-Gericht bezog sich in *RT France* auf den UN-Zivilpakt.³⁴

In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 34³⁵ zur Meinungsfreiheit betonte der UNO-Menschenrechtsausschuss („UNHRC“):

„Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung sind unverzichtbare Voraussetzungen für die umfassende Entfaltung einer Person. Sie sind grundlegend für jede Gesellschaft und bilden den Grundpfeiler jeder freien und demokratischen Gesellschaft. Die beiden

³² EuGH (GK), Urteil vom 2. Juni 2024, *Alchaster*, C-202/24, Rn. 80.

³³ Urteil vom 27. Juni 2006, *Europäisches Parlament/Rat*, C-540/03, Rn. 37, mit weiteren Nachweisen.

³⁴ In diesem Fall stellte das Gericht fest, dass „der am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu berücksichtigen [ist], dem nicht nur die Mitgliedstaaten beigetreten sind, sondern auch die Russische Föderation, und der zu den völkerrechtlichen Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte gehört, denen die Unionsgerichte bei der Anwendung der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts Rechnung tragen“ (Urteil vom 27. Juli 2022, *RT France/Rat*, Fall T-125/22, Rn. 208).

³⁵ Allgemeine Bemerkungen sind amtliche Auslegungen durch den UNHRC – das Vertragsorgan, das die Umsetzung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) überwacht. Diese Bemerkungen erläutern die rechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Hinblick auf die im UN-Zivilpakt festgelegten Rechte (vgl. Abdelfattah Amor, „Le Comité des Droits de l’Homme des Nations-Unies – Aux confins d’une juridiction internationale des Droits de l’Homme“, in: Nisuke Ando (Hrsg.): *Towards Implementing Universal Human Rights: Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee*, Brill | Nijhoff, 2004, S. 41–61). Obgleich sie rechtlich nicht bindend sind, finden die Allgemeinen Bemerkungen Berücksichtigung durch andere Gerichte und Tribunale (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, S. 192, Rn. 136; vgl. auch S. 179–180, Rn. 109–111; EGMR, Urteil vom 11. Januar 2006, *Sørensen and Rasmussen v. Denmark*, Beschwerde-Nr. 52562/99 und 52620/99, Rn. 35–36).

Freiheiten stehen in engem Zusammenhang, wobei die freie Meinungsäußerung die Möglichkeit zum Austausch und zur Entwicklung von Meinungen bietet.“³⁶

Art. 19 Abs. 1 des UN-Zivilpakts schützt das *Recht auf Meinungsfreiheit*, ohne von staatlichen Behörden dabei behindert zu werden. Das ist das Recht, eine oder keine Meinung zu haben, und es ist in besonderer Weise vor jeder Form von Zwang geschützt.³⁷

Art. 19 Abs. 2 des UN-Zivilpakts schützt *die Meinungs- und Informationsfreiheit* an sich. Er umfasst alle Formen der Meinungsäußerung über alle Verbreitungswege. Erfasst wird auch das Recht, „ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art [...] sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben“. ³⁸ Das Recht auf den Zugang zu Informationen, einschließlich solcher von öffentlichem Interesse, die von öffentlichen Stellen vorgehalten werden,³⁹ ist daher im Umfang von Art. 19 Abs. 2 enthalten.

Wie der EGMR betont auch der UNHRC die Bedeutung „[einer] freie[n], nicht zensierte[n] und ungehinderte[n] Presse oder andere[r] Medien, [die] in jeder Gesellschaft essenziell [sind], um die Meinungsfreiheit und die freie Meinungsäußerung sowie die Ausübung anderer Konventionsrechte sicherzustellen. Sie stellt einen der Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft dar“. ⁴⁰

Es bestehen keine Zweifel, dass die in Abschnitt 2 oben erwähnten Maßnahmen manchmal in die Meinungsfreiheit, häufiger jedoch in das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit eingreifen.⁴¹ Der Test der Legalität dieses Sanktionssystems besteht in einer Analyse der Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit Beschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit rechtmäßig sind.

5.2. Die Grenzen des Rechts auf freie Meinungsäußerung im Völkerrecht

Es herrscht sowohl auf universeller wie auch auf regionaler Ebene weitgehend Einigkeit darüber, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung nicht uneingeschränkt gilt. Art. 19 Abs. 3 des UN-Zivilpakts betont im Gegenteil:

„(3) Die *Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind*

a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;

b) für den Schutz *der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit*.“⁴²

³⁶ UNHRC: Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Artikel 19: Meinungs- und Informationsfreiheit, 12. September 2011 (im Folgenden: „Allgemeine Bemerkung Nr. 34“).

³⁷ UNHRC: Kommunikation Nr. 878/1999, *Kang v. Republic of Korea*, 15. Juli 2003, Rn. 7.2.

³⁸ Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 11.

³⁹ Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 18–19. Vgl. auch Venedig-Kommission, „Opinion on Act CXII of 2011 on informational Self-determination and Freedom of Information of Hungary“, CDL-AD(2012)023, 18. Oktober 2012, Rn. 51, 53; Venedig-Kommission, „Joint Report on Digital Technologies and Elections“, CDL-AD(2019)016, 24. Juni 2019, Rn. 54–55.

⁴⁰ Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 13.

⁴¹ Der Gerichtshof erkannte es in *RT France* explizit an (in Bezug auf das Verbot einer Ausstrahlung): Urteil vom 27. Juli 2022, *RT France/Rat*, Rechtssache T-125/22, Rn. 142–143.

⁴² Eigene Hervorhebung.

5.2.1. Die Pflichten von Einzelpersonen und Unternehmen bei der Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung

Die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit „ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden“ (Art. 19 Abs. 3 des UN-Zivilpakts). Darüber hinaus legt Art. 5 des UN-Zivilpakts fest:

„Keine Bestimmung dieses Paktes darf dahin ausgelegt werden, dass sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt.“

Art. 5 ist daher in zweierlei Hinsicht relevant: Auf der einen Seite bedeutet er, dass Staaten die freie Meinungsäußerung nicht stärker einschränken dürfen als im UN-Zivilpakt erlaubt; auf der anderen Seite gilt er für Privatpersonen und bedeutet, dass diese sich nicht auf die im Pakt garantierten Freiheiten berufen können, um deren Zielsetzung zu untergraben. Dies kann dann Auswirkungen haben, wenn die Redefreiheit geltend gemacht wird, um Aussagen zu schützen, die gänzlich und bewusst falsch ist.

Tatsächlich haben sich Gerichte bereits um eine Klärung bemüht, welches Maß an Schutz die Äußerung von Lügen (vorsätzliche Unwahrheiten) genießen soll. Britische Gerichte stellten beispielsweise fest:

„Die Freiheit, Informationen zu übermitteln und zu empfangen, nimmt in einer freien Gesellschaft eine vergleichbar zentrale Stellung ein. Es ist jedoch wichtig, immer daran zu denken, dass der Gegenstand dieser Freiheit die Übermittlung von Informationen und nicht von Desinformation ist. *Ein Menschenrecht auf die Verbreitung unwahrer Informationen besteht nicht.* Die Veröffentlichung oder Übermittlung von Desinformation dient keinem öffentlichen Interesse.“⁴³

Internationale Menschenrechtsorgane stimmen allerdings nicht darin überein, verleumderische Rede *a priori* aus dem Schutz von Art. 19 des UN-Zivilpakts auszuschließen. Selbst wenn sich das UNHRC bislang nicht direkt damit befasst hat, in welchem Umfang vorsätzlichen Unwahrheiten Schutz eingeräumt werden soll, können die Schlussfolgerungen, die es im Fall der verleumderischen Rede gezogen hat, *mutatis mutandis* auf andere Formen von Desinformation angewandt werden:

„Gesetze gegen verleumderische Rede müssen sorgfältig formuliert sein, um sicherzustellen, dass sie den Anforderungen von Absatz 3 genügen und in der Praxis nicht dazu dienen, die freie Meinungsäußerung einzuschränken. Alle derartigen Gesetze, insbesondere strafrechtliche Gesetze gegen verleumderische Rede, müssen Verteidigungsmittel aufweisen wie etwa die Verteidigung, dass die Aussage wahr ist, und sie sollten nicht auf Ausdrucksformen angewandt werden, die sich bereits aufgrund ihrer Natur nicht verifizieren lassen. Zumindest in Bezug auf Äußerungen über Personen des öffentlichen Lebens sollte erwogen werden, davon abzusehen, unwahre Aussagen, die irrtümlich, aber ohne böse Absicht veröffentlicht wurden, zu kriminalisieren oder anderweitig als rechtswidrig einzustufen.“⁴⁴

⁴³ UK House of Lords, *Reynolds v. Times Newspapers Ltd* [2001] 2 AC 127, 28. Oktober 1999, 238 (Lord Hobhouse).

⁴⁴ Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 47.

Auch Art. 20 des UN-Zivilpakts muss berücksichtigt werden. Im Wesentlichen verbietet er Kriegspropaganda und Hassrede:

„(1) Jede Kriegspropaganda wird durch Gesetz verboten.

(2) Jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.“

Art. 20 legt Staaten damit eine positive Verpflichtung auf, die darin beschriebenen Handlungen per Gesetz zu verbieten. Soweit es um Einschränkungen der freien Meinungsäußerung geht, ist das die einzige Pflicht, der Staaten nachkommen müssen.⁴⁵

Art. 20 Abs. 1 verbietet *Kriegspropaganda*. Er beruht auf den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs, bei dem weitgehend Einigkeit darüber besteht, dass solche Propaganda eine zentrale Rolle bei der Konsolidierung der Macht der Nationalsozialisten in Deutschland, bei den nachfolgenden Angriffskriegen sowie bei der Umsetzung des Holocausts spielte. Des Weiteren bringt er den in Art. 29 Abs. 3 der AEMR verankerten Grundsatz zum Ausdruck, wonach „Rechte und Freiheiten [...] in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ausgeübt werden“ dürfen.

In seiner 1983 veröffentlichten Allgemeinen Bemerkung Nr. 11 zum Art. 20 des UN-Zivilpakts erklärte der UNHRC:

„Das Verbot unter Absatz 1 bezieht sich auf alle Formen von Propaganda, die im Widerspruch zur Charta der Vereinten Nationen mit einer Angriffshandlung oder einem Bruch des Friedens drohen oder dazu führen würden.“⁴⁶

Einige EU-Mitgliedsstaaten machten jedoch Vorbehalte zu dieser Bestimmung.⁴⁷ Entweder erachteten sie sie vor dem Hintergrund einer bereits vorhandenen Gesetzgebung zu Störungen der öffentlichen Ordnung als überflüssig, oder sie waren der Meinung, dass sie angesichts der Schwierigkeit, die Bedeutung der Begriffe „Propaganda“ und „Krieg“ zu bestimmen, eine unannehmbare Bedrohung für das Recht auf freie Meinungsäußerung darstelle. Aus diesem Grund kann diese Bestimmung nicht als Teil der allgemeinen Grundsätze der EU betrachtet werden, die auf den gemeinsamen verfassungsrechtlichen Traditionen der Mitgliedsstaaten beruhen. Sie verfügt über kein Äquivalent in der Charta und keine der EU-Institutionen berief sich auf sie, um die Einführung der restriktiven Maßnahmen, die im vorliegenden Gutachten untersucht werden, zu rechtfertigen.

Art. 20 Abs. 2 (der Hassrede verbietet) ist ebenso schwer auszulegen und anzuwenden, da die Staaten insoweit höchst unterschiedliche Regelungsansätze verfolgen. „Auf der einen Seite des

⁴⁵ Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität die Vertragsparteien dazu auffordert, Verbote zu erlassen, die sehr umfassend sein können (zum Beispiel zur Verbreitung rassistischen Materials über Computersysteme (Art. 3) oder zur öffentlichen Beleidigung von Personen „wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe“, die durch „Rasse oder ethnische Herkunft“ gekennzeichnet ist (Art. 5)).

⁴⁶ UNHRC: Allgemeine Bemerkung Nr. 11: Verbot von Kriegspropaganda und. Aufstachelung zu nationalem, rassistischem oder religiösem Hass (Art. 20), 29. Juli 1983, Abs 2.

⁴⁷ Aktuell machten neun EU-Mitgliedsstaaten Vorbehalte zu Art. 20, Abs. 1 des UN-Zivilpakts: Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Malta, die Niederlande und Schweden. Beispielsweise erklärte die dänische Regierung: „Es wird außerdem ein Vorbehalt zu Artikel 20 Absatz 1 gemacht. Dieser Vorbehalt entspricht der Stimmabgabe Dänemarks auf der XVI. Generalversammlung der Vereinten Nationen 1961, als die dänische Delegation unter Hinweis auf den vorhergehenden Artikel über die freie Meinungsäußerung gegen das Verbot der Kriegspropaganda stimmte.“

Spektrums befindet sich der Ansatz der USA, der Hassrede grundsätzlich *schützt*, es sei denn, (1) die Rede stachelt tatsächlich zu Gewalt an und (2) es ist wahrscheinlich, dass sie *unmittelbare* Gewalt verursachen wird. Das ist in der Tat ein sehr stringenter Ansatz: Selbst Äußerungen, die Gewalt befürworten und rassistische Beleidigungen enthalten, genießen Schutz, solange nicht nachgewiesen werden kann, dass gewaltsame Handlungen nahezu unmittelbar zu erwarten sind. Auf der anderen Seite des Spektrums befinden sich Modelle, die strenge Einschränkungen zum Thema Hassrede vorsehen, und die Entwicklung spezifischer Hassrede-Bestimmungen für die Leugnung des Holocausts oder anderer Genozide. Nirgends treten diese grundlegenden Unterschiede im Umgang mit Hassrede deutlicher zutage als in der EU, in der die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Ansätze beim Umgang mit Hassgruppen und Hassrede verfolgen, von der äußerst restriktiven Position Deutschlands oder Frankreichs bis hin zu der von GB oder Ungarn, die einer Vielzahl von Äußerungen weitergehenden Schutz gewähren.“⁴⁸

In jedem Fall gilt, was im Aktionsplan von Rabat⁴⁹ betont wurde:

„Artikel 20 des Pakts erfordert eine hohe Schwelle, weil die Einschränkung der Rede grundsätzlich eine Ausnahme bleiben muss. Eine solche Schwelle muss die Bestimmungen von Artikel 19 des Pakts berücksichtigen.“⁵⁰

In *Ross v Canada* erkannte der UNHRC an, dass sich Art. 19 und 20 überlappen, und stellte fest:

„Einschränkungen von Meinungsäußerungen, die in den Anwendungsbereich von Art. 20 fallen können, müssen zugleich nach Art. 19 Abs. 3 zulässig sein, der die Kriterien für die Zulässigkeit von Eingriffen in die Meinungsfreiheit festlegt.“⁵¹

Dies spiegelt die Erkenntnis wider, dass ein Gesetz zur Umsetzung der in Art. 20 Abs. 2 des UN-Zivilpakts vorgesehenen Verpflichtungen die in Art. 19 Abs. 3 festgelegten Grenzen für Beschränkungen der freien Meinungsäußerung nicht überschreiten darf.

In den Texten zu den von der EU beschlossenen und in Abschnitt 2 vorgestellten restriktiven Maßnahmen wird weder unmittelbar noch mittelbar auf Art. 19 Abs. 3 oder auf Art. 20 des UN-Zivilpakts Bezug genommen. Die in den EU-Sanktionen verwendete Terminologie orientiert sich in der Tat nicht an der des Art. 20 des UN-Zivilpakts.

Stattdessen nutzt die EU eigene Konzepte wie „Informationsmanipulation und Einflussnahme“ oder „die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Stabilität oder die Sicherheit in der Union oder in einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten, in einer internationalen Organisation oder in einem Drittland untergraben oder bedrohen oder die Souveränität oder Unabhängigkeit eines oder mehrerer ihrer Mitgliedstaaten oder eines Drittlands untergraben oder bedrohen“, als Begründung für die Verabschiedung dieser Maßnahmen, die einen Eingriff in das Recht auf freie Meinungsäußerung darstellen. Wie im Folgenden gezeigt wird, könnten diese neuen, eigenen Konzepte zwar auf die Terminologie des Art. 19 Abs. 3 des UN-Zivilpakts

⁴⁸ Report von Agnes Callamard für das „Expert Meeting on the Links Between Articles 19 and 20 of the ICCPR“: Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility, or Violence, OHCHR, Genf, 2.–3. Oktober 2008.

⁴⁹ Der Rabat-Aktionsplan zum Verbot des Eintretens für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass ist eine Sammlung von Erkenntnissen und Empfehlungen, mit der die Umsetzung des internationalen Verbots der Aufstachelung zu Hass angeleitet werden soll; er wurde am 5. Oktober 2012 von Experten verabschiedet, die vom OHCHR einberufen worden waren.

⁵⁰ *Ebd.*, Rn. 18.

⁵¹ UNHRC: Kommunikation Nr. 736/1997, *Ross v. Canada*, 26. Oktober 2000, Rn. 10.6.

zurückgreifen; sie sind jedoch potenziell weiter gefasst und werfen daher Fragen zu ihrer Vereinbarkeit mit den in dieser Bestimmung festgelegten Anforderungen auf.

5.2.2. Die dreistufige Prüfung der Rechtmäßigkeit von Einschränkungen nach Art. 19 Abs. 3 des UN-Zivilpakts

Nach Art. 19 Abs. 3 des UN-Zivilpakts dürfen Staaten das Recht auf freie Meinungsäußerung „für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit“ einschränken. Damit eine Einschränkung legitim ist, muss sie auch die dreistufige Prüfung bestehen, die allgemein von (universellen wie regionalen) Menschenrechtsorganen⁵² als wesentlich für die Anwendung solcher Einschränkungen anerkannt wird.

Die drei Bedingungen lauten wie folgt:

- (a) die Einschränkung ist gesetzlich vorgesehen;
- (b) sie verfolgt ein legitimes Ziel; und
- (c) sie ist „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“.

5.2.2.1. Die Einschränkung ist gesetzlich vorgesehen

Einschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen sein. Wie der UNHRC bemerkte, umfasst diese Anforderung sowohl einen verfahrensrechtlichen Aspekt (das Gesetz muss ein schriftlich niedergelegter Rechtsakt sein, der von einem hierzu befugten Vertretungsorgan erlassen wurde⁵³), sowie einen materiellrechtlichen Aspekt, der sich auf die Qualität des Gesetzes bezieht:

„Für die Zwecke des Absatzes 3 muss eine Norm, damit sie als ‚Gesetz‘ bezeichnet werden kann, ausreichend präzise formuliert sein, damit eine Person ihr Verhalten daran ausrichten kann, und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Gesetze dürfen denjenigen, die mit der Durchführung beauftragt sind, bei der Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung keinen uneingeschränkten Ermessensspielraum einräumen.“⁵⁴

Ein wiederkehrender Kritikpunkt internationaler und regionaler Menschenrechtsorgane ist die Unbestimmtheit von Gesetzen, die das Recht auf freie Meinungsäußerung einschränken und für Verstöße Sanktionen vorsehen. Unklar gefasste Normen versetzen die ihnen unterworfenen Privatpersonen nicht in die Lage, zu erkennen, was von ihnen verlangt wird, um ihr Handeln entsprechend auszurichten. Zudem wird beanstandet, dass derartige Regelungen häufig von viel zu vielen wahrheitsgemäßen, geschützten Meinungsäußerungen abschrecken.⁵⁵

⁵² UNHRC: Kommunikation Nr. 926/2000, *Shin v. Republic of Korea*, 16. März 2004, Rn. 7.2; EGMR, Urteil vom 26. April 1979, *The Sunday Times v. The United Kingdom*, Nr. 6538/74, Rn. 45; IAGMR, Urteil vom 2. Juli 2004, *Herrera-Ulloa v. Costa Rica*, Nr. 107, Rn. 120; AGMR, Urteil vom 5. Dezember 2014, *Lohé Issa Konaté vs Republic of Burkina Faso*, Nr. 004/2013, Rn. 125.

⁵³ Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 24.

⁵⁴ *Ebd.*, Rn. 25 (ohne die Fußnoten).

⁵⁵ Vgl. Bericht des Büros des Sonderberichterstatters zu Meinungsfreiheit der Interamerikanischen Kommission zu Menschenrechten, „Inter-American Legal Framework Regarding the Right to Freedom of Expression“ (dt. etwa: Interamerikanischer Rechtsrahmen zur Meinungsfreiheit), der von Interamerikanische Kommission für Menschenrechte am 30. Dezember 2009 gebilligt worden ist, Rn. 70–71: „[U]nbestimmte oder mehrdeutige rechtliche Bestimmungen, die den Behörden auf diese Weise Befugnisse mit einem sehr weiten

Darüber hinaus „verleihen unbestimmte Definitionen staatlichen Behörden, die ein Gesetz zum Thema Desinformation interpretieren und anwenden, einen übermäßigen Ermessensspielraum, der subjektiv, inkonsistent oder willkürlich genutzt werden kann“.⁵⁶

Wie der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung anmerkte, „[verletzt] die Verwendung von Filter- und Sperrtechniken durch Staaten [...] häufig ihre Verpflichtung, das Recht auf freie Meinungsäußerung zu garantieren, [...] die spezifischen Bedingungen, die eine Sperrung rechtfertigen, sind nicht im Gesetz festgehalten, oder sie sind darin enthalten, aber in einer sehr weit gefassten, unbestimmten Weise, die das Risiko birgt, dass Inhalte willkürlich und übermäßig gesperrt werden“.⁵⁷ Sowohl UN- als auch regionale Experten haben bestätigt, dass „[a]llgemeine Verbote zur Verbreitung von Informationen, die auf unbestimmten und mehrdeutigen Konzepten beruhen, einschließlich ‚falscher Nachrichten‘ und ‚nicht-objektiver Informationen‘, nicht mit internationalen Standards zu Einschränkungen der freien Meinungsäußerung vereinbar sind“.⁵⁸

Die allgemeinen Kriterien, die im Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und in der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates eingeführt wurden, genügen voraussichtlich nicht den inhaltlichen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage. Die herangezogenen Konzepte wie „Informationsmanipulation und Einflussnahme“, mit denen das sanktionsbewehrte Verhalten beschrieben wird, oder „die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Stabilität oder die Sicherheit in der Union oder in einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten, in einer internationalen Organisation oder in einem Drittland untergraben oder bedrohen oder die Souveränität oder Unabhängigkeit eines oder mehrerer ihrer Mitgliedstaaten oder eines Drittlands untergraben oder bedrohen“, mit denen der durch das sanktionsbewehrte Verhalten entstandene Schaden charakterisiert wird, sind gesetzlich nicht definiert und derart weit gefasst, dass sie dem Rat einen nahezu unbegrenzten Ermessensspielraum eröffnen.

Der **Anhang** des vorliegenden Gutachtens enthält eine Tabelle natürlicher Personen, die gemäß Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates

Ermessensspielraum einräumen, sind unvereinbar mit der Amerikanischen Konvention [...]. Unbestimmte, mehrdeutige, weit gefasste oder offen gehaltene Gesetze, wirken bereits durch ihre bloße Existenz abschreckend, indem sie Personen aus Furcht vor Bestrafung davon abhalten, Information und Meinungen zu verbreiten; sie können zu weitreichenden gerichtlichen Auslegungen führen, die die Meinungsfreiheit in unangemessener Weise einschränken.“

⁵⁶ Vgl. Marko Milanovic und Philippa Webb: „False Speech“, in: Amal Clooney und David Neuberger (Hrsg.): *Freedom of Speech in International Law*, Oxford University Press, 2024, S. 224–225. Zu diesem Thema hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte konsequent die Auffassung vertreten, dass das Gesetz „*geeigneten Rechtsschutz gegen Willkür*“ bieten und den Ermessensspielraum, den die zuständigen Behörden haben, und die Art und Weise, wie dieser genutzt werden darf, klar festlegen muss“ (EGMR (GK), Urteil vom 4. Dezember 2008, *S. and Marper v. United Kingdom*, Beschwerde-Nr. 30562/04 und 30566/04, Rn. 95, eigene Hervorhebung).

⁵⁷ Bericht des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, Frank La Rue, 16. Mai 2011, A/HRC/17/27, Rn. 31.

⁵⁸ UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vertreter zur Freiheit in den Medien, die Organisation Amerikanischer Staaten, UN-Sonderberichterstatter zur Meinungsfreiheit und die Afrikanische Kommission der Menschenrechte und Rechte der Völker, Sonderberichterstatter zu Meinungsfreiheit und Zugang zu Information, „Joint Declaration on Freedom of Expression and ‚Fake News‘, Disinformation and Propaganda“ (dt. etwa: „Gemeinsame Erklärung zu Meinungsfreiheit und ‚Fake News‘, Desinformation und Propaganda“), 3. März 2017, FOM.GAL/3/17, Rn. 2 a.

wegen „Informationsmanipulation und Einflussnahme“ und/oder „Desinformation“ in die Liste aufgenommen wurden. Die Tabelle zeigt, wie diese Kriterien in der Praxis angewandt werden.

5.2.2.2. Die Einschränkung muss ein legitimes Ziel verfolgen

Nach Art. 19 Abs. 3 des UN-Zivilpakts gibt es zwei begrenzte Bereiche, in denen Einschränkungen des Rechts zulässig sind. Die Einschränkungen können sich entweder auf die Rechte oder den Ruf anderer oder aber auf den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der Sittlichkeit beziehen. Es ließe sich auch erwägen, ob die Einschränkungen, die in Art. 20 des UN-Zivilpakts definiert werden (Verbot von Kriegspropaganda und Hassrede), unter die weiter gefassten Konzepte von „nationaler Sicherheit“ oder „öffentliche Ordnung“ fallen könnten.

Des Weiteren hat der UNHRC hervorgehoben, dass „Einschränkungen nur zu den Zwecken eingesetzt werden dürfen, zu denen sie vorgesehen sind, und sich unmittelbar auf das spezifische Bedürfnis beziehen müssen, auf dem sie beruhen“.⁵⁹

Es ist hervorzuheben, dass die relevante EU-Gesetzgebung sich auf keines der Konzepte aus Art. 19 Abs. 3 des UN-Zivilpakts ausdrücklich bezieht. Statt „nationaler Sicherheit“ und „öffentlicher Ordnung“ nutzt sie Konzepte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität oder Sicherheit, Souveränität und staatliche Unabhängigkeit.

Es ließe sich die Auffassung vertreten, dass die Konzepte, die in den EU-Instrumenten verwendet werden, unter das weiter gefasste Konzept der „nationalen Sicherheit“ oder der „öffentlichen Ordnung“ fallen könnten. Denn tatsächlich sind diese Konzepte formbar und dynamisch, und die Staaten verfügen bei der Definition dessen, was eine Bedrohung für ihre „nationale Sicherheit“ oder „öffentliche Ordnung“ darstellt, über einen großen Ermessensspielraum.

Der UNHRC legt jedoch „nationale Sicherheit“ für gewöhnlich als eng gefasstes Konzept aus, das mit dem Schutz der Existenz oder der physischen Integrität des Staates sowie mit seiner Fähigkeit verknüpft ist, als souveränes Gebilde zu funktionieren. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 29 (Ausnahmestand, 2001) verknüpfte der UNHRC das Konzept der „nationalen Sicherheit“ mit Situationen, in denen es einen öffentlichen Notstand gibt, der das Leben der Nation bedroht (Art. 4 des UN-Zivilpakts).

„Maßnahmen, die von den Bestimmungen des Pakts abweichen, müssen Ausnahmecharakter haben und dürfen nur temporär Gültigkeit haben. Bevor ein Staat sich auf Art. 4 beruft, müssen zwei grundsätzliche Bedingungen erfüllt sein: Bei der Situation muss es sich um einen öffentlichen Notstand handeln, der das Leben der Nation bedroht, und der Vertragsstaat muss offiziell den Notstand ausgerufen haben.“⁶⁰

In gleicher Weise stellte der UNHRC in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 37 zu Art. 21 (Recht auf friedliche Versammlung) fest:

„Die ‚Interessen der nationalen Sicherheit‘ können als Begründung für Einschränkungen herangezogen werden, sofern diese erforderlich sind, um die Fähigkeit des Staates aufrechtzuerhalten, die Existenz der Nation zu schützen.“⁶¹

⁵⁹ Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 22.

⁶⁰ UNHRC: Allgemeine Bemerkung Nr. 29, Ausnahmestand (Artikel 4), 31. August 2001, Rn. 2.

⁶¹ UNHRC: Allgemeine Bemerkung Nr. 37, Artikel 21: Recht auf friedliche Versammlung, 17. September 2020, Rn. 42.

Das Konzept bezieht sich daher auf eine Bedrohung des staatlichen Überlebens oder der Kernfunktionen des Staates.

In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 (Recht auf Meinungsfreiheit, 2011) warnte der UNHRC vor der Verwendung der „nationalen Sicherheit“ als Rechtfertigung für die Einschränkung von Rechten, es sei denn die Bedrohung ist real, spezifisch und unmittelbar mit dem Schutz der fundamentalen Interessen des Staates verbunden (z.B.. Verhinderung bewaffneter Konflikte, von Terrorismus oder Spionage):

„Macht ein Vertragsstaat einen legitimen Grund für die Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung geltend, ist er verpflichtet, in spezifischer und individualisierter Weise die konkrete Natur der Bedrohung darzulegen sowie die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der jeweils ergriffenen Maßnahme nachzuweisen, insbesondere indem eine direkte und unmittelbare Verbindung zwischen der betreffenden Meinungsäußerung und der geltend gemachten Bedrohung aufgezeigt wird.“⁶²

Allgemeiner gesprochen betont der UNHRC die Tatsache, dass solche Regelungen nicht darauf abzielen sollten, Informationen von öffentlichem Interesse zu verbergen:

„Es ist beispielsweise nicht mit Absatz 3 vereinbar, solche Gesetze heranzuziehen, um Informationen von legitimem öffentlichen Interesse, die die nationale Sicherheit nicht gefährden, zu unterdrücken oder der Öffentlichkeit vorzuenthalten oder Journalisten, Forscher, Umweltaktivisten, Menschenrechtsverteidiger oder andere dafür zu verfolgen, solche Information verbreitet zu haben.“⁶³

Der UNHRC definierte „*öffentliche Ordnung*“ als „die Gesamtheit der Regeln, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Gesellschaft sicherstellen, oder als Satz grundlegender Prinzipien, auf denen die Gesellschaft beruht, wozu auch die Achtung der Menschenrechte gehört“.⁶⁴

Angesichts der weiten Auslegung dieser Konzepte in der Rechtsprechung des UNHRC ist kaum zu bezweifeln, dass „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität oder Sicherheit, Souveränität und staatliche Unabhängigkeit“, auf die in der EU-Gesetzgebung Bezug genommen wird, darunterfallen würden.

Im Fall *Rosneft* verquickte die Große Kammer des EuGH Sicherheitsinteressen und internationalen Frieden und Sicherheit, als sie annahm, dass Letztere den Schutz aus der Aktivierung der Sicherheitsklausel von Art. 99 Abs. 1 Buchst. d des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Russland von 1994 genoss, obwohl weder die Europäische Union noch ihre Mitgliedsstaaten unmittelbar betroffen waren:

„[N]ach dem Wortlaut dieser Bestimmung [ist] nicht erforderlich, dass der ‚Krieg‘ oder die ‚ernst[e], eine Kriegsgefahr darstellend[e] international[e] Spannung‘ unmittelbar das Unionsgebiet betrifft. Ereignisse in einem Nachbarland der Union wie die Vorgänge in der Ukraine, die zum Erlass der restriktiven Maßnahmen geführt haben, um die es im Ausgangsverfahren geht, kommen also als Rechtfertigung für Maßnahmen zum Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen der Union sowie zur Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit in Einklang mit dem Ziel des auswärtigen

⁶² UNHRC: Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 35.

⁶³ UNHRC: Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 30.

⁶⁴ UNHRC: Allgemeine Bemerkung Nr. 37, Artikel 21: Recht auf friedliche Versammlung, 17. September 2020.

Handelns der Union gemäß Art. 21 Abs. 1 Unterabs. 1 und Abs. 2 Buchst. c EUV und nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen in Betracht.“⁶⁵

Art. 99 des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Russland von 1994 stellt jedoch selbst eine Verknüpfung zwischen beiden Konzepten her:

„Dieses Abkommen hindert eine Vertragspartei nicht daran, alle Maßnahmen zu ergreifen,

- 1) die sie zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen für notwendig erachtet, [...]
- d) im Falle schwerwiegender innerstaatlicher Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der von ihr übernommenen Verpflichtungen zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit.“

Wenn auch die Staaten einen großen Ermessensspielraum bei der Charakterisierung einer Sache als Bedrohung der „nationalen Sicherheit“ oder „öffentlichen Ordnung“ genießen, haben sie doch auch die Verpflichtung, *diese Bewertung im Einzelfall zu belegen*:

„Macht ein Vertragsstaat einen legitimen Grund für die Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung geltend, ist er verpflichtet, in spezifischer und auf den Einzelfall bezogener Weise die konkrete Natur der Bedrohung darzulegen sowie die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der jeweils ergriffenen Maßnahme nachzuweisen, insbesondere indem eine direkte und unmittelbare Verbindung zwischen der Meinungsäußerung und der Bedrohung aufgezeigt wird.“⁶⁶

Verschärfend zu diesem weiten Ermessensspielraum kommt die begrenzte gerichtliche Kontrolle bei der Beurteilung von Situationen hinzu, die als Gefährdung der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung qualifiziert werden. Der Internationale Gerichtshof⁶⁷, das WTO-Berufungsgremium⁶⁸ und der EuGH⁶⁹ haben nämlich anerkannt, dass sie die Einordnung einer Situation als Bedrohung der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung grundsätzlich nicht einer Kontrolle unterziehen würden.

5.2.2.3. Die Einschränkung muss in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein

Im Grunde ist die gerichtliche Kontrolle im Fall der Berufung auf eine Einschränkung nach Art. 19 Abs. 3 daher im Wesentlichen auf die Prüfung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der ergriffenen Maßnahme begrenzt. Um den IGH zu zitieren:

„Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob *das Risiko, das diesen ‚essenziellen Sicherheitsinteressen‘ droht, einleuchtend ist*, und zweitens, ob die Maßnahmen, die so

⁶⁵ EuGH (Große Kammer), *PJSC Rosneft Oil Company v Her Majesty's Treasury and Others*, 28. März 2017, C-72/15, Rn. 112.

⁶⁶ Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 35.

⁶⁷ *Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, Rn. 224.

⁶⁸ WTO-Panel-Bericht, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, 5. April 2019, WT/DS512, Rn. 7.130–7.135.

⁶⁹ EuGH (GK), *PJSC Rosneft Oil Company v Her Majesty's Treasury and Others*, 28. März 2017, C-72/15, Rn. 113.

dargestellt werden, als ob sie spezifisch zum Schutz dieser Interessen erarbeitet wurden, nicht lediglich nützlich, sondern ‚notwendig‘ sind.“⁷⁰

Die Menschenrechts-Rechtsprechung zu Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung ist sogar noch präziser und geht noch weiter bei der Intensität der Kontrolle der strikten Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.

Eine notwendige Einschränkung der Meinungsäußerung ist mehr als eine Maßnahme, die lediglich nützlich, vertretbar oder wünschenswert ist; sie ist nur dann gerechtfertigt, wenn andere, weniger restriktive Formen der Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung nicht geeignet wären, den Schaden zu beseitigen.

So betonte der UNHRC:

„Einschränkungen dürfen nicht übermäßig weitreichend sein. Der Ausschuss merkte in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 27 an, dass ‚restriktive Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen; sie müssen *geeignet sein, ihre Schutzfunktion zu erfüllen*; sie müssen das *am wenigsten einschneidende Mittel* unter jenen, die die Schutzfunktion erfüllen könnten, sein; sie müssen *verhältnismäßig zu den zu schützenden Interessen sein* [...]. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss nicht nur in dem Gesetz, das die Einschränkungen formuliert, gewahrt werden, sondern auch bei der Anwendung des Gesetzes durch die Verwaltungs- und Rechtsbehörden.‘ Außerdem muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowohl *die Form der betreffenden Meinungsäußerung als auch die Mittel ihrer Verbreitung berücksichtigen*. Beispielsweise misst der Pakt im Kontext einer *öffentlichen Debatte in einer demokratischen Gesellschaft der ungehinderten Meinungsäußerung in Bezug auf Persönlichkeiten des öffentlichen und politischen Lebens* einen besonders hohen Stellenwert bei.“⁷¹

Unter Berufung auf die Rechtsprechung des EGMR⁷² stellte schließlich auch der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte („IAGMR“) fest, dass „die Einschränkung, selbst wenn sie durch zwingende staatliche Interessen gerechtfertigt ist, so ausgestaltet sein muss, dass sie das durch Artikel 13 [der Amerikanischen Menschenrechtskonvention] geschützte Recht nicht stärker als notwendig begrenzt. Das heißt, die Einschränkung muss *verhältnismäßig sein und genau auf die Erreichung des legitimen staatlichen Ziels zugeschnitten sein, das diese erforderlich macht*“.⁷³

Vor regionalen Gerichtshöfen wie dem EGMR und dem IAGMR, aber auch vor dem UNHRC⁷⁴,

„[...] wenden sich die meisten Fälle, in denen es um die Zulässigkeit einer staatlichen Regulierung von Falschinformation geht, der Frage der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit des Gesetzes bei seiner Anwendung zu. Und internationale

⁷⁰ *Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, Rn. 224 (eigene Hervorhebung).

⁷¹ Vgl. UNHRC, Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 33, 35 (eigene Hervorhebung).

⁷² EGMR, *The Sunday Times Case*, Urteil vom 26. April 1979, Series A Nr. 30, Rn. 59, S. 35-36; *Barthold*-Urteil vom 25. März 1985, Series A Nr. 90, Rn. 59, S. 26.

⁷³ IAGMR, *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Arts. 13 and 29 American Convention on Human Rights)*, Gutachterliche Stellungnahme OC-5/85 (Series A, Nr. 5), 13. November 1985, §46 (eigene Hervorhebung).

⁷⁴ Vgl. UNHRC: Allgemeine Bemerkung Nr. 34, Rn. 35; EGMR, *Mariya Alekhina and Others v. Russia* (Beschwerde-Nr. 38004/12), 17. Juli 2018, Rn. 220 (hier betont das Gericht die Bedeutung der Frage, ob die Rede überhaupt – direkt oder indirekt – die Kapazität hatte, schädliche Auswirkungen zu entfalten).

Standards schreiben vor, dass die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Bestrafung von Falschinformation von einer Reihe von Faktoren abhängen: (1) der Schwere und der Unmittelbarkeit des drohenden Schadens durch die unwahre Äußerung sowie dem ursächlichen Zusammenhang zwischen der unwahren Äußerung und dem Schaden; (2) der Absicht des Sprechers; und (3) der verhängten Strafe.⁷⁵

Die Unionsgerichte haben bislang noch kein Urteil über einen Fall auf Grundlage der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates getroffen, weshalb es verfrüht ist, abschließend zu beurteilen, ob sie solche Einschränkungen der freien Meinungsäußerung einer strengen Kontrolle der Verhältnismäßigkeit unterziehen würden. In anderen Fällen zu auf Russland bezogenen Sanktionen hat das EU-Gericht allerdings die Verhältnismäßigkeit nur in begrenztem Umfang geprüft, ohne zu bewerten, ob die beschlossenen Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, das erklärte Ziel zu erreichen, und ob andere, weniger restriktive Maßnahmen zur Verfügung stünden.

Das Verbot einer Ausstrahlung von RT France, das auch das Recht auf freie Meinungsäußerung betraf – und vom Journalistenverband⁷⁶ sowie von Akademikern⁷⁷ kritisiert wurde –, ist von der Großen Kammer des EU-Gerichts bestätigt worden.⁷⁸ Das Gericht verwies jedoch wiederholt auf die außerordentlichen, durch äußerste Eilbedürftigkeit gekennzeichneten Umstände, unter denen diese Maßnahme erlassen worden war.

Insgesamt betrachtet könnten die im Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und in der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates beschlossenen Kriterien zur Aufnahme in die Liste aus mindestens zwei Gründen mit den Anforderungen des Völkerrechts unvereinbar sein: Auf der einen Seite scheinen sie zu unbestimmt, um den rechtlichen Standards („gesetzlich vorgesehen“) zu genügen, wie sie von internationalen und regionalen Menschenrechtsorganen verstanden werden. Auf der anderen Seite ist die von Unionsgerichten in diesem Kontext ausgeübte Kontrolle der Verhältnismäßigkeit vermutlich nicht stringent genug.

Nicht zuletzt – und das ist vermutlich die bedauernswerteste Entwicklung – entfernt sich die EU immer weiter von einem traditionell liberalen Verständnis der Grundfreiheiten. Während individuelle Sanktionen bislang im Wesentlichen das Eigentumsrecht und die Bewegungsfreiheit eingeschränkt haben, hat die EU mit diesen Maßnahmen, die das Recht auf freie Meinungsäußerung einschränken, den Rubikon überschritten, indem sie eine Freiheit begrenzt, die konstitutiv für ihre Identität gewesen ist. Die begrenzte Kontrolle der Unionsgerichte in Bezug auf Russland-bezogene Sanktionen bietet ebenfalls Grund zur Besorgnis: Seit dem *Kadi*-Urteil gilt eine umfassende gerichtliche Kontrolle restriktiver Maßnahmen nämlich als zentrales Gegengewicht zu den dem Rat unter außergewöhnlichen Umständen eingeräumten Sanktionsbefugnissen und zugleich als Garantie der Rechtsstaatlichkeit. Obgleich Desinformation zweifellos eine Herausforderung für die

⁷⁵ Marko Milanovic und Philippa Webb: „False Speech“, in: Amal Clooney und David Neuberger (Hrsg.): *Freedom of Speech in International Law*, Oxford University Press, 2024, S. 245.

⁷⁶ Die Europäische Journalisten-Föderation sah die Entscheidung als „kompletten Bruch“ mit den „demokratischen Garantien“ an (Fighting disinformation with censorship is a mistake – European Federation of Journalists (dt.: Die Bekämpfung von Desinformation durch Zensur ist ein Fehler): <https://europeanjournalists.org/blog/2022/03/01/fighting-disinformation-with-censorship-is-a-mistake/>).

⁷⁷ Madalena de Almeida Veiga: „Combating Foreign Information Manipulation and Interference through EU-Restrictive Measures“, in: Frank Hoffmeister und Lorant Havas (Hrsg.): *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy as a Legal Actor*, Brill | Nijhoff, 25. August 2025, S. 184.

⁷⁸ Gericht (GK), *RT France*, Urteil vom 27. Juli 2022, T-125/22.

Demokratie ist und auch von den Vereinten Nationen als solche anerkannt wurde,⁷⁹ erscheinen Zensurmaßnahmen kaum als das angemessenste Mittel zur Erreichung der erklärten Ziele. Wie der UN-Generalsekretär in seinem Bericht zu Desinformation darlegte:

„Die Bekämpfung von Desinformation erfordert dauerhafte Investitionen in den Aufbau gesellschaftlicher Resilienz und in die Medien- und Informationskompetenz, wodurch die Einzelnen befähigt werden, Desinformation zu erkennen, kritisch zu analysieren und ihr entgegenzuwirken, mit dem Ziel, ihnen eine volle und effektive Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten zu ermöglichen.“⁸⁰

6. Fazit

Das durch den Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates geschaffene Sanktionsregime ist aus verschiedenen Gründen nicht mit dem Unionsrecht vereinbar:

Die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates enthält nicht die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz

- Verletzung von Art. 215 Abs. 3 AEUV.

In Bezug auf Desinformation ist das Sanktionsregime nicht auf Fälle beschränkt, in denen es a) offensichtlich ist, dass es sich um Desinformation handelt, und b) offensichtlich ist, dass die Desinformation, um die es geht, zu Russlands destabilisierenden Aktivitäten beiträgt

- Verletzung von Art. 11 der Charta (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit).

Die Reisebeschränkungen für Unionsbürger gehen über das hinaus, was aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erforderlich ist

- Verletzung von Art. 45 Abs. 1 der Charta (Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit).

Art. 4 des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates und Art. 13 der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates sehen kein Recht auf Anhörung vor, bevor eine Person, der Desinformation vorgeworfen wird, in die Sanktionsliste aufgenommen wird

- Verletzung von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta (Recht auf eine gute Verwaltung).

Dieser Verfahrensmangel hat zur Folge, dass auch die daraus resultierenden Eingriffe in weitere Menschenrechte rechtswidrig sind, so etwa Art. 17 (Eigentumsrecht) und Art. 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens) der Charta.

Es ist nicht erforderlich, die Gründe für die Aufnahme in die Liste zu veröffentlichen, um die betroffene Person über diese Gründe zu informieren, und es ist unverhältnismäßig, die Adresse der betroffenen Person zu veröffentlichen

- Verletzung von Art. 8 der Charta (Schutz personenbezogener Daten).

Das Sanktionsregime macht es für Personen, die in der EU leben, praktisch unmöglich, bezahlter Arbeit nachzugehen oder ein Geschäft zu führen

- Verletzung von Art. 15 (Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten) und 16 (Unternehmerische Freiheit) der Charta dar.

⁷⁹ Vgl. Desinformationsbekämpfung zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, 2022, Dok. A/77/287, verfügbar auf Englisch unter: <https://www.un.org/en/countering-disinformation>.

⁸⁰ Ebd.

Es ist unverhältnismäßig in Bezug auf Medikamente und medizinische Behandlungen sowie für Beiträge zur Krankenversicherung die Methode der Ausnahmegenehmigung statt einer Ausnahme vorzusehen

- Verletzung von Art. 35 der Charta (Gesundheitsschutz).

Des Weiteren scheint es sehr zweifelhaft, ob die Anforderungen der Rechtssicherheit sowie des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf erfüllt sind.

Eine Analyse auf der Grundlage des Standards der Bestimmungen des UN-Zivilpakts zum Recht auf freie Meinungsäußerung liefert weitere Indizien dafür, dass der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates und die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates dem Schutz, der diesem Menschenrecht gewährt wird, nicht genügen.

FRAGE 2 – Kann das Europäische Parlament eine Klage auf Nichtigklärung solcher Rechtsinstrumente erheben?

Gemäß Art. 263 Abs. 1 AEUV überwacht der Europäische Gerichtshof die Rechtmäßigkeit von Handlungen des Rates. Zu diesem Zweck ist er für Klagen zuständig, die u. a. das Europäische Parlament erhebt (Art. 263 Abs. 2 AEUV).

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist allerdings nicht zuständig für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte (Art. 275 Abs. 1 AEUV, Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV). In diesem Bereich verleihen die Verträge dem Gerichtshof nur Zuständigkeit (a) für die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV und (b) für Klagen natürlicher oder juristischer Personen gegen Beschlüsse des Rates über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen (Art. 275 Abs. 2 AEUV).

Art. 40 Abs. 1 EUV zielt darauf ab, sicherzustellen, dass die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in Art. 3 bis 6 AEUV aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt lässt.

1. Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates

Der Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates wurde auf Grundlage von Art. 29 EUV, einer Bestimmung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, verabschiedet. In dieser Hinsicht ist der EuGH nur dafür zuständig, die Einhaltung von Art. 40 EUV zu kontrollieren.

In seinem Urteil vom 28. März 2017, *PJSC Rosneft Oil Company*, C-72/15, untersuchte der Gerichtshof, ob die Verabschiedung des Beschlusses 2014/512/GASP des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, gegen Art. 40 EUV verstößt. *Rosneft* argumentierte, der Rat habe gegen Art. 40 EUV verstoßen, indem er den Standpunkt der Union zu den restriktiven Maßnahmen, um die es im Ausgangsverfahren gehe, mit diesem Beschluss überaus detailliert festgelegt habe und somit in die Befugnis des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission unter Art. 215 AEUV, einen gemeinsamen Vorschlag zu unterbreiten, eingegriffen habe (Rn. 84).

Dem Urteil des Gerichtshofs zufolge (Rn. 88–90) ergibt sich aus den Art. 24 und 29 EUV, dass es grundsätzlich Sache des Rates ist, einstimmig die Personen und Organisationen festzulegen, die Gegenstand der restriktiven Maßnahmen sind, die die Union im Bereich der GASP erlässt. Wegen des breiten Spektrums der in Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV sowie den speziellen Vorschriften über die GASP, insbesondere den Art. 23 und 24 EUV, genannten Ziele und Felder der GASP verfügt der Rat bei der Festlegung von Personen und Organisationen, die Gegenstand der restriktiven Maßnahmen sind, über einen großen Spielraum. Auf der Grundlage von Art. 215 AEUV, der ein Bindeglied zwischen den Zielen des EU-Vertrags im Bereich der GASP und dem mit wirtschaftlichen Sanktionen verbundenen Handeln der Union gemäß dem AEU-Vertrag schafft, können vom Rat hingegen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters und der Kommission Verordnungen erlassen werden, um restriktive Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich des AEU-Vertrags fallen, umzusetzen und insbesondere deren einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die Verordnung Nr. 833/2014 übernimmt zwar im Wesentlichen den Inhalt des Beschlusses

2014/512, enthält aber auch Definitionen und nähere Bestimmungen zur Anwendung der im Beschluss vorgesehenen restriktiven Maßnahmen.

Der Gerichtshof schlussfolgerte: In Anbetracht der verschiedenen Funktionen, die diese beiden Arten von Rechtsakten haben – mit dem einen wird der Standpunkt der Union hinsichtlich der zu erlassenden restriktiven Maßnahmen festgelegt, und der andere stellt das Instrument dar, mit dem die Maßnahmen auf Unionsebene umgesetzt werden – kann grundsätzlich nicht angenommen werden, dass ein Beschluss, den der Rat gemäß Art. 29 EUV erlassen hat, deshalb, weil er den Gegenstand der restriktiven Maßnahmen bestimmt, in das in Art. 215 AEUV vorgesehene Verfahren zu seiner Durchführung eingreift. Insbesondere kann es sich in einem Bereich, der eine gewisse Komplexität aufweist, für den Rat als zweckmäßig erweisen, die restriktiven Maßnahmen detailliert festzulegen. Ihm kann daher nicht vorgeworfen werden, durch den Erlass des Beschlusses 2014/512 den Inhalt der Verordnung Nr. 833/2014 teilweise vorweggenommen zu haben.

Der Gerichtshof sah deshalb keinen Grund zu der Annahme, dass die Festlegung der Personen und Organisationen, die Gegenstands der restriktiven Maßnahmen sind, durch den Beschluss 2014/512 das in Art. 215 AEUV vorgesehene Verfahren und die Ausübung der Befugnisse des Hohen Vertreters und der Kommission beeinträchtigt. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss: Die Prüfung des Beschlusses 2014/512/GASP anhand von Art. 40 EUV hat somit nichts ergeben, was seine Gültigkeit berühren könnte (Rn. 93).

Was den Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates angeht, so ist dessen Bezug zur Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates derselbe wie der des Beschlusses 2014/512/GASP des Rates zur Verordnung (EU) Nr. 833/2014. Obgleich das Europäische Parlament eine Nichtigkeitsklage unter Berufung auf Art. 40 EUV erheben könnte, lägen die Erfolgschancen nahezu bei null.

2. Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates

Die Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates wurde auf Grundlage von Art. 215 AEUV verabschiedet. Die Beschränkungen der Zuständigkeit des EuGH, die sich aus Art. 275 AEUV und Art. 24 EUV ergeben, sind daher bei dieser Verordnung nicht anwendbar.

Im Fall *PJSC Rosneft Oil Company*, C-72/15, argumentierte der Rat, der Gerichtshof sei für die Überwachung der Rechtmäßigkeit der Vorschriften der Verordnung Nr. 833/2014 nicht zuständig, weil Rosneft mit ihrem Vorbringen zu deren Rechtswidrigkeit im Wesentlichen die vom Rat mit seinem Beschluss 2014/512 getroffenen Grundsatzentscheidungen angreife, die voll und ganz in den Bereich der GASP fielen (Rn. 105). Der Gerichtshof wies dieses Argument zurück (Rn. 106). Er stellte fest, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs bei einer auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Verordnung, mit der im Kontext der GASP festgelegte Standpunkte der Union umgesetzt werden, in keiner Weise eingeschränkt wird. Es handele sich bei solchen Verordnungen nämlich um auf der Grundlage des AEU-Vertrags erlassene Unionsrechtsakte, bei denen die Unionsgerichte gemäß den ihnen durch die Verträge übertragenen Zuständigkeiten eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit vorzunehmen haben.

Daher ist das Europäische Parlament befugt, eine Klage auf Nichtigkeitserklärung der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates zu erheben. Eine solche Klage ist auch dann zulässig, wenn ein Rechtsakt ein Element nicht enthält, das er enthalten müsste (vgl. beispielsweise das Urteil vom 10. Dezember 2002, *Kommission/Rat*, C-29/99, Rn. 107).

Ein Beispiel für eine Klage auf Nichtigkeitserklärung einer Verordnung zu restriktiven Maßnahmen ist der Fall *Parlament/Rat*, C-130/10: Das Europäische Parlament klagte auf Nichtigkeitserklärung der Verordnung (EU) Nr. 1286/2009 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen. Mit der Klage wurde gerügt, dass die angefochtene Verordnung fälschlicherweise auf Art. 215 AEUV statt auf Art. 75 AEUV beruhe. In seinem Urteil vom 19. Juli 2012 wies der Gerichtshof diese Klage als unbegründet ab.

3. Fazit

Während das Europäische Parlament im Falle des Beschlusses (GASP) 2024/2643 des Rates eine Nichtigkeitsklage nur unter Berufung auf eine Verletzung von Art. 40 EUV erheben könnte, wäre eine Klage auf Nichtigkeitserklärung der Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates ohne eine solche Einschränkung möglich.

Über die Autorinnen

NINON COLNERIC war Honorarprofessorin an der Universität Bremen, Präsidentin des Landesarbeitsgerichts Schleswig-Holstein, Richterin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und europäische Ko-Dekanin der China-EU School of Law an der China University of Political Science and Law. Derzeit ist sie freiberuflich tätig.

ALINA MIRON ist Professorin für Internationales Recht an der Universität Angers und Partnerin bei *FAR Avocats*. Sie war in verschiedenen Fällen als Beistand und Rechtsanwältin vor dem IGH, dem ITLOS, dem EuGH und vor Schiedsgerichten tätig. Sie ist Co-Autorin (mit Alain Pellet und Mathias Forteau) von *Droit international public* (LGDJ, 2022), die leitende Herausgeberin des *Atlas des espaces maritimes de la France* (Pedone, 2022) und Autorin zahlreicher Aufsätze.

ANHANG – Liste der natürlichen Personen, die von der EU aufgrund von Informationsmanipulation und Einflussnahme sanktioniert wurden

Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands

Ursprüngliche Kriterien, die am 8. Oktober 2024 verabschiedet wurden:

Art. 2 – „3. Anhang I enthält eine Liste der natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die (a) für Handlungen oder politische Maßnahmen der Regierung der Russischen Föderation, die **die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität oder Sicherheit in der Union, in einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten, in einer internationalen Organisation oder in einem Drittland untergraben oder bedrohen oder die Souveränität oder Unabhängigkeit in einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten oder in einem Drittland untergraben oder bedrohen, durch eine der folgenden Handlungen verantwortlich sind**, diese durch eine der folgenden Handlungen **umsetzen oder unterstützen oder davon profitieren**: [...] iv) **die Planung, Steuerung, unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an, die Unterstützung oder anderweitige Erleichterung des Einsatzes koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme**“

Durch die Verordnung (EU) 2025/964 des Rates vom 20. Mai 2025 abgeändertes Kriterium:

Art. 2 – „3. Anhang I enthält eine Liste der natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die (a) für Handlungen oder politische Maßnahmen, die der Regierung der Russischen Föderation zuzurechnen sind und **die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Stabilität oder die Sicherheit in der Union oder in einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten, in einer internationalen Organisation oder in einem Drittland untergraben oder bedrohen oder die Souveränität oder Unabhängigkeit eines oder mehrerer ihrer Mitgliedstaaten oder eines Drittlands untergraben oder bedrohen**, durch eine der folgenden Handlungen verantwortlich sind, diese durch eine der folgenden Handlungen umsetzen, unterstützen, davon profitieren, an ihnen beteiligt sind oder sie erleichtern: [...] iv) die Planung, Steuerung, unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an, die Unterstützung oder anderweitige Erleichterung **des Einsatzes von Informationsmanipulation und Einflussnahme**“

1. Artem Sergeevich KUREEV	„Artem Sergeevich Kureev ist ein Offizier des russischen Inlandsgeheimdienstes, der an böswilligen Aktivitäten, insbesondere an koordinierten Desinformationskampagnen, sowohl in Europa als auch in Afrika, beteiligt ist. Er führt Kampagnen zur Einflussnahme in Europa durch, unter anderem indem er die Verbreitung von russischsprachigen Artikeln und deren englische Übersetzungen auf Proxy-Websites organisiert und Zahlungen für die Veröffentlichung
----------------------------	--

	prorussischer Artikel leistet, um russische Desinformation in Europa zu verbreiten. Er hat zwei Medienunternehmen in Afrika gegründet und gezielte Desinformationskampagnen durchgeführt, um westliche Gesundheitsprojekte in Afrika durch die Verbreitung von Verschwörungstheorien zu untergraben, etwa dass Afrika von westlichen Pharmaunternehmen mutmaßlich für Experimente der biologischen Kriegsführung und illegale Tests von verschiedenen Arzneimitteln benutzt wird. Daher setzt Artem Sergeevich Kureev Handlungen oder politische Maßnahmen der Regierung der Russischen Föderation, die die Stabilität oder Sicherheit in der Union oder in Drittländern untergraben oder bedrohen, durch die Planung und Steuerung des Einsatzes koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme um.“
2. Nikolai Aleksandrovich TUPIKIN	„Nikolai Aleksandrovich Tupikin ist Leiter und Gründer von Structura National Technologies (GK Struktura). Das Unternehmen ist an der sogenannten „Doppelgänger“-Kampagne beteiligt, eine von Russland geführte digitale Desinformationskampagne, die auf Informationsmanipulation und Verbreitung von Desinformationen zur Unterstützung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine abzielt und sich gegen die Mitgliedstaaten der Union, die Vereinigten Staaten und die Ukraine richtet. Er arbeitet eng mit der Präsidialverwaltung der Russischen Föderation zusammen. Er ist ferner eine der Schlüsselfiguren der Desinformationskampagne Russlands in ganz Lateinamerika, mit der die Unterstützung für die Ukraine untergraben werden soll. Daher setzt Nikolai Aleksandrovich Tupikin Handlungen oder politische Maßnahmen der Regierung der Russischen Föderation, die die Stabilität oder Sicherheit in der Union oder in Drittländern untergraben oder bedrohen, durch die Planung und Steuerung des Einsatzes koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme um.“
3. Sofia Avraamovna ZAKHAROVA	„Sofia Avraamovna Zakharova ist die Leiterin der Abteilung im Amt des Präsidenten der Russischen Föderation für die Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien und Kommunikationsinfrastruktur. Sie ist an der sogenannten „Doppelgänger“-Kampagne beteiligt, die auf Informationsmanipulation und Verbreitung von Desinformationen zur Unterstützung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine abzielt und sich gegen die

	Mitgliedstaaten der Union, die Vereinigten Staaten und die Ukraine richtet. Sie arbeitet unmittelbar mit Ilya Gambashidze und Nikolai Tupikin, Leiter von Social Design Agency bzw. GK Struktura, bei dieser Operation zusammen. Sie zählte auch zu den Teamleitern und aktiven Mitgliedern des sogenannten ‚Team I‘ unter der Leitung von Ilya Gambashidze, das die Desinformationskampagnen des Kreml im Westen zur Einflussnahme auf die Wahlen verschiedener Länder unterstützt und Vorhaben zur Diskreditierung der russischen Opposition vorbereitet. Daher setzt Sofia Avraamovna Zakharova Handlungen oder politische Maßnahmen der Regierung der Russischen Föderation, die die Stabilität oder Sicherheit in der Union oder in Drittländern untergraben oder bedrohen, durch die Planung und Steuerung des Einsatzes koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme um.“
5. Tinatin Givievna KANDELAKI	„Tinatin Givievna Kandelaki ist eine russische Journalistin, die bei dem staatseigenen Unternehmen Gazprom Media angestellt ist, und eine Persönlichkeit des öffentlichen Lebens, die ihre Beliebtheit und ihren Einfluss in der Öffentlichkeit genutzt hat, um russische Propaganda zu verbreiten und den anhaltenden russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zu rechtfertigen. Sie gehörte zu denjenigen Personen, die am Konzert im Stadion Luzhniki vom 18. März 2022 anlässlich des 8. Jahrestags der rechtswidrigen Annexion der Krim aufgeführt haben und als Symbol für die Unterstützung des anhaltenden Kriegs in der Ukraine dienten. Seit 2014 hat sie die rechtswidrige Annexion der Krim uneingeschränkt unterstützt. Darüber hinaus ist sie stellvertretende Generaldirektorin von Gazprom Media Holding, einer Gesellschaft mit mehreren Medienunternehmen, die gegen die Ukraine ausgerichtete Propaganda verbreiten und die russische Aggression gegen die Ukraine rechtfertigen. [...] Daher ist Tinatin Givievna Kandelaki für [...] Informationsmanipulation und Einflussnahme verantwortlich [...].“
7. Denis Alexandrovich SMOLYANINOV	„Er nutzt Telegram-Kanäle, um Desinformation zu verbreiten, auch in der Ukraine. [...] Daher ist Denis Alexandrovich Smolyaninov für Handlungen oder politische Maßnahmen der Regierung der Russischen Föderation [...] durch die Erleichterung des Einsatzes koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme verantwortlich, setzt diese um, unterstützt sie oder profitiert davon.“

12. Timofey Vyacheslavovich BORDACHEV	„Durch seine Aktivitäten trägt er wesentlich zur ideologischen Grundlage und zur Rationalisierung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sowie zu den aggressiven politischen Maßnahmen des Kreml bei, auch indem er die Auffassung propagiert, dass weder die Ukraine als Staat noch ihre Regierung Legitimität besitzen. [...] Daher ist Timofey Vyacheslavovich Bordachev für [...] Informationsmanipulation und Einflussnahme [...] verantwortlich [...].“
13. Harouna DOUAMBA	„Harouna Douambas Desinformationsnetze wurden von Meta im Mai 2021 und später im Mai 2023 zerschlagen. Dennoch sind Desinformationsgruppen mit Bezug zur GPCI nach wie vor aktiv und betreiben strukturierte und koordinierte Desinformationskampagnen, für die sie ein ausgedehntes Netzwerk von Informationsketten nutzen. Diese Kampagnen richten sich insbesondere gegen Frankreich und umfassen u. a. gegen die Union oder ihre Mitgliedstaaten gerichtete Vorwürfe von Verschwörung, Terrorismus, Durchführung destabilisierender Operationen oder Vorbereitung von Staatsstreichen. Daher unterstützt Harouna Douamba Handlungen oder politische Maßnahmen der Regierung der Russischen Föderation, die die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität oder Sicherheit in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland untergraben oder gefährden durch die Planung, Steuerung, unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an, die Unterstützung oder anderweitige Erleichterung des Einsatzes koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme und setzt diese um.“
14. Anatolii PRIZENKO	„Anatolii Prizenko ist ein Geschäftsmann in der Republik Moldau. Ende Oktober 2023 koordinierte er die Entsendung mehrerer Bürger der Republik Moldau nach Frankreich, wo sie gegen eine finanzielle Entschädigung Davidsterne auf die Straßen malten. In den Medien wurde ausführlich über diese Operation berichtet, die im Kontext des Konflikts zwischen Israel und Hamas infolge der Angriffe vom 7. Oktober 2023 eine erhebliche destabilisierende Wirkung hatte. Bilder dieser Operation wurden zuerst von dem Mediennetzwerk Recent Reliable News verbreitet, das mit der Regierung der Russischen Föderation in Verbindung steht und von russischen Akteuren für die Durchführung von Desinformationskampagnen genutzt wird.

	Anatolii Prizenko übernahm öffentlich die Verantwortung für seine Rolle als Organisator dieser Operation. Medienberichten zufolge wurde diese Operation zugunsten des russischen militärischen Nachrichtendienstes GRU durchgeführt und stellte darauf ab, Spannungen in der französischen Gesellschaft zu schüren. Daher ist Anatolii Prizenko für [...] Informationsmanipulation und Einflussnahme verantwortlich [...].“
20. Hüseyin DOGRU⁸¹	„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. Hüseyin Doğru verbreitet weiterhin falsche Informationen über AFA Medya A.Ş. sowie über seine eigenen Social-Media-Konten. [Satz eingefügt durch Beschluss (GASP) 2025/2019 des Rates vom 3. Oktober 2025] Über AFA Medya A.Ş. und seine privaten Social-Media-Konten unterstützt Hüseyin Doğru daher Handlungen der Regierung der Russischen Föderation, die die Stabilität und Sicherheit in

⁸¹ Die Begründung wurde durch die Durchführungsverordnung (EU) 2025/2021 des Rates vom 3. Oktober 2025 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/2642 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands geändert. Die in dieser Tabelle aufgeführte Begründung ist die derzeit in Anhang I enthaltene Fassung.

	der Union und in einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten untergraben und bedrohen, einschließlich indem er gewaltsame Demonstrationen indirekt unterstützt und erleichtert und koordinierte Informationsmanipulation betreibt. “
21. Yulia Sergeevna PROKHOROVA	„Sie [...] verbreitet Fehlinformationen in staatlichen russischen Medien über die Energieversorgung, Rechtsstaatlichkeit und ukrainische Flüchtlinge in Deutschland.“ „Yulia Prokhorova unterstützt Handlungen oder politische Maßnahmen der Regierung der Russischen Föderation, die die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität und Sicherheit in der Union oder in einem Mitgliedstaat untergraben oder bedrohen, durch die Beteiligung am Einsatz koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme [...].“
23. Alina LIPP	„Alina Lipp betreibt den Blog ‚Neues aus Russland‘, in dem sie systematisch Fehlinformationen über den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine verbreitet und der ukrainischen Regierung die Legitimierung abspricht, insbesondere im Hinblick auf die Manipulation der öffentlichen Meinung in Deutschland in Bezug auf Unterstützung für die Ukraine.“ „Daher ist Alina Lipp an Handlungen der Regierung der Russischen Föderation, die die Sicherheit und Stabilität in der Union und in einem Drittland (Ukraine) untergraben oder bedrohen, durch den Einsatz koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme und durch die Erleichterung eines bewaffneten Konflikts in einem Drittland beteiligt und unterstützt sie.“
24. Viktor Volodymyrovych MEDVEDCHUK	„Über die mit ihm verbundenen Personen, einschließlich Artem Marchevskyi, hat Viktor Medvedchuk Kontrolle über ukrainische Medien ausgeübt und sie zur Verbreitung von prorussischer Propaganda in der Ukraine und darüber hinaus genutzt. Seit Beginn des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine verbreitet Viktor Medvedchuk russische propagandistische Narrative über den Krieg und untergräbt somit die Souveränität der Ukraine. Zu diesem Zweck gründete Viktor Medvedchuk im April 2023 eine politische Bewegung in Russland namens ‚Another Ukraine‘ (Eine andere Ukraine).“ „Die böswilligen Tätigkeiten von Artem Marchevskyi und Voice of Europe fanden unter der Leitung und Kontrolle von Viktor Medvedchuk statt, der sich die De-facto-Leitung von Artem Marchevskyi über Voice of Europe zunutze machte.“

	„Daher ist Viktor Medvedchuk für [...] Informationsmanipulation und Einflussnahme verantwortlich.“
25. Artem Pavlovich MARCHEVSKYI	„Aufgrund seiner Position in der prorussischen Partei ‚Oppositionsplattform — Für das Leben‘ und bei einem Fernsehsender, der an prorussischer Propaganda beteiligt ist, hat Artem Marchevskyi in den Jahren 2018 bis 2021 Viktor Medvedchuk unterstützt und ihm Hilfe bereitgestellt.“ „Artem Marchevskyi hat eine entscheidende Rolle bei der Verbreitung konzertierter Desinformationen und parteiischer Narrative gespielt, die darauf abzielen, die außenpolitischen Interessen der Russischen Föderation zu unterstützen und ihren Einfluss zu verbreiten, unter anderem im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2024, durch die Untergrabung der Glaubwürdigkeit und des öffentlichen Ansehens der Ukraine und ihrer Bemühungen, sich gegen den Angriffskrieg Russlands zu verteidigen.“ „Daher ist Artem Marchevskyi für [...] Informationsmanipulation und Einflussnahme verantwortlich.“
26. Natallia SUDLIANKOVA	„Natallia Sudliankova ist eine Journalistin sowie eine Medien- und PR-Beraterin, die maßgeschneiderte Medienprodukte produziert hat, in denen Informationsmanipulation enthalten und irreführende Narrative verbreitet wurden, die darauf abzielen, die außenpolitischen Interessen der Russischen Föderation zu unterstützen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die demokratischen Werte und Prozesse Tschechiens und der Europäischen Union zu untergraben.“ „Sie spielt eine signifikante Rolle bei der Planung und Steuerung koordinierter Informationsmanipulation, die auf die Öffentlichkeit in der Tschechischen Republik und in anderen Mitgliedstaaten abzielt.“
27. Iurie NECULITI	„Stark ermöglicht es verschiedenen vom russischen Staat geförderten und mit diesem assoziierten Akteuren, destabilisierende Aktivitäten, einschließlich koordinierte Informationsmanipulation und Einflussnahme sowie Cyberangriffe, gegen die Union und Drittländer durchzuführen, indem es Dienste zu Verfügung stellt, die diese Aktivitäten vor den europäischen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden verbergen sollen.“

28. Ivan NECULITI	„Stark ermöglicht es verschiedenen vom russischen Staat geförderten und mit diesem assoziierten Akteuren, destabilisierende Aktivitäten, einschließlich koordinierte Informationsmanipulation und Einflussnahme sowie Cyberangriffe, gegen die Union und Drittländer durchzuführen, indem es Dienste zu Verfügung stellt, die diese Aktivitäten vor den europäischen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden verbergen sollen.“
31. Ruslan Vasilyevich NESTERENKO	„Unlängst wurden Ausfälle der GPS-Signale in mehreren europäischen Ländern mit Aktivitäten der elektronischen Kampfführung von Kaliningrad, Russland, aus in Verbindung gebracht, einschließlich des Störens und des Spoofing von GPS-Signalen, die überwiegend die baltischen Staaten betrafen und Störungen der zivilen Luftfahrt verursachten. Die Unterdrückung von GPS-Signalen erfordert eine Genehmigung des GRFC.“ Unter der Leitung von Nesterenko ist die GRFC an der Planung und Unterstützung von Informationsmanipulation und Einflussnahme mit Auswirkungen auf Mitgliedstaaten der Union beteiligt.“
32. Viktor Aleksandrovitch LUKOVENKO	„Viktor Lukovenko ist seit mehreren Jahren auf dem afrikanischen Kontinent tätig, zuvor als Mitglied der Wagner-Gruppe und jetzt als Leiter der Nachrichtenagentur ‚African Initiative‘. Er ist an der Verbreitung russischer Propaganda auf dem Kontinent beteiligt. Er steht in Verbindung mit bekannten Akteuren der russischen Propaganda in Afrika. Daher ist Viktor Lukovenko für [...] Informationsmanipulation und Einflussnahme verantwortlich.“
34. Justin Blaise TAGOUH	„Justin Tagouh ist Geschäftsführer des Pressekonzerns International Afrique Media. Dieser Pressekonzern hat direkte Verbindungen zu den russischen Behörden und verbreitet russische und anti-westliche Narrative in afrikanischen Ländern. “
35. Mikhaïl Mikhaïlovich PRUDNIKOV	„Mikhaïl Prudnikov ist ein in der Zentralafrikanischen Republik tätiger Aktivist der russischen Desinformation , der in enger Verbindung mit dem Wagner-Imperium und Desinformationskampagnen in der Zentralafrikanischen Republik durch verschiedene Zeitungen und Netzwerke steht. Insbesondere entwickelte er ein Narrativ gegen westliche Länder und war an Kommunikationsmaßnahmen zur

	Untergrabung und Bedrohung des Ansehens der Union in der Zentralafrikanischen Republik beteiligt.“
36. Sylvain AFOUA	„Sylvain Afoua verbreitet russische Narrative und Fehlinformationen über den Angriffskrieg gegen die Ukraine, was er insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent durchführt. Seine Botschaft wird über soziale Netzwerke und die Website seiner Vereinigung vermittelt.“
37. Thomas RÖPER	„Thomas Röper ist ein deutscher Blogger. Durch sein Netzwerk von Online-Kanälen unter der Bezeichnung ‚Anti-Spiegel‘ verbreitet er systematisch Fehlinformationen über den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und spricht der ukrainischen Regierung die Legitimation ab, insbesondere im Hinblick auf die Manipulation der öffentlichen Meinung in Deutschland in Bezug auf Unterstützung für die Ukraine.“
38. Nathalie YAMB	„Nathalie Yamb ist eine Social-Media-Influencerin . Seit dem Gipfeltreffen in Sotschi im Jahr 2019, an dem sie teilgenommen hat, unterstützt Nathalie Yamb nachdrücklich Russland, folgt der von Moskau vorgegebenen Sprache und nimmt insbesondere Frankreich und den Westen ins Visier, um sie vom afrikanischen Kontinent zu verdrängen. Sie unterhält besondere Verbindungen zu AFRIC, einer Organisation, die mit privaten russischen Militärunternehmen verbunden ist.“
39. Andrey Yuryevich ROMANCHENKO	„Andrey Yuryevich Romanchenko ist der Generaldirektor des föderalen staatseigenen Unternehmens ‚Russian Television and Radio Broadcasting Network‘ (RTRS), eines russischen, gewinnorientierten föderalen Einheitsunternehmens mit strategischer Bedeutung, das terrestrische Rundfunk- und Fernsehinfrastrukturen in Russland betreibt. Romanchenko, der vom russischen Präsidenten zum Generaldirektor ernannt wurde, leitet das RTRS, das eine direkte Rolle bei der Umsetzung politischer Maßnahmen, die der Regierung der Russischen Föderation zuzurechnen sind, spielt, indem es die Infrastruktur und die technischen Kapazitäten für die Übertragung der sogenannten ‚allrussischen obligatorischen öffentlich zugänglichen Fernseh- und Rundfunkkanäle‘ wie Pervyi Kanal oder Rossiya 24 bereitstellt, die russische Staatspropaganda verbreiten. Unter der Führung von Romanchenko hat RTRS eine Schlüsselrolle dabei gespielt, alte ukrainische Rundfunksysteme in besetzten Regionen wirksam durch ein

	Netzwerk zu ersetzen, das von der Regierung der Russischen Föderation genehmigte Inhalte überträgt, mit denen abweichende Meinungen unterdrückt, die lokale Bevölkerung auf eine Linie mit der Politik Russlands gebracht und die Regierungsführung der Ukraine in den besetzten Gebieten delegitimiert werden soll. Dies untergräbt unmittelbar die Fähigkeit der lokalen Bevölkerung, Zugang zu vielfältigen und unabhängigen Informationen zu erhalten. Die Ausweitung der Betriebstätigkeiten des RTRS auf die besetzten Gebiete wird durch die Regierung der Russischen Föderation erleichtert, die dem RTRS das ausschließliche Recht einräumt, in den besetzten Gebieten Übertragungsinfrastruktur aufzubauen. Durch die Überwachung und Leitung dieser Betriebstätigkeiten erleichtert Romanchenko aktiv die Behinderung des Zugangs zu vielfältigen und unabhängigen Informationen und ist daher verantwortlich für den Einsatz von Informationsmanipulation.“
40. Vladimir NAIDENOV	„In seiner Position innerhalb des RTRS hat Vladimir Naidenov eine Schlüsselrolle dabei gespielt, alte ukrainische Rundfunksysteme in besetzten Regionen wirksam durch ein Netzwerk zu ersetzen, das von der Regierung der Russischen Föderation genehmigte Inhalte überträgt, mit denen abweichende Meinungen unterdrückt, die lokale Bevölkerung auf eine Linie mit der Politik Russlands gebracht und die Regierungsführung der Ukraine in den besetzten Gebieten delegitimiert werden soll. Dies untergräbt unmittelbar die Fähigkeit der lokalen Bevölkerung, Zugang zu vielfältigen und unabhängigen Informationen zu erhalten. Die Ausweitung der Betriebstätigkeiten des RTRS auf die besetzten Regionen wird durch die Regierung der Russischen Föderation erleichtert, die dem RTRS das Recht einräumt, dort Übertragungsinfrastruktur aufzubauen.“
41. Dmitri BUIMISTRU	„Dmitri Buimistru beteiligt sich vorsätzlich an koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme, indem er als wichtiger Propagandist für die MD24 tätig ist, einen in Russland ansässigen Online-Fernsehsender, der von Ilan Shor geschaffen wurde, nachdem die Lizenzen für seine früheren Sender aufgrund der Verbreitung russischer Desinformation entzogen worden waren.“
42. Veaceslav VALICO	„Veaceslav Valico war zusammen mit Anatolii Prizenko, einer von der Union gelisteten natürlichen Person, an der Durchführung der destabilisierenden Operation Russlands im

	Zusammenhang mit dem Malen des Davidsterns in den Straßen von Paris nach dem Angriff der Hamas auf Israel vom 7. Oktober 2023 gegen eine finanzielle Entschädigung und um Spannungen in der französischen Gesellschaft zu schüren, beteiligt. Darüber hinaus ist Veaceslav Valico im Rahmen der böswilligen hybriden Aktivitäten der Russischen Föderation an der systematischen Verbreitung von Desinformation in der Republik Moldau und der Ukraine beteiligt.“
44. Vitaly KULIKOV	„Das Zentrum für elektronische Kampfführung der Ostseeflotte hat unter dem Kommando von Kulikov Störgeräte erhalten und Übungen unter Verwendung fortgeschrittener Systeme durchgeführt, die in der Lage sind, Kommunikationen über weite Gebiete zu stören, und ist auch an der Planung, Unterstützung und Ausführung von koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme, die sich auf die Mitgliedstaaten der Union auswirken, beteiligt.“
45. Yuri Illarionovich LASTOCHKIN	„Das 841. Separate Zentrum für elektronische Kampfführung im Gebiet Kaliningrad hat unter dem Kommando von Lastochkin Störgeräte erhalten und Übungen unter Verwendung fortgeschrittener Systeme durchgeführt, die in der Lage sind, Kommunikationen über weite Gebiete zu stören; es ist zudem beteiligt an der Planung, Unterstützung und Ausführung von koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme, die sich unmittelbar auf die Mitgliedstaaten der Union auswirken.“
46. Yevgeny Shevchenko	„Yevgeny Shevchenko ist ein Webentwickler, der seit vielen Jahren auf die Erstellung von Websites spezialisiert ist. Er ist der Gründer von Tigerweb, einem Webunternehmen, das das Informationsmanipulationsset ‚Portal Kombat‘ betreibt, mit dem auf mehreren sogenannten ‚Informationsportalen‘ prorussische Inhalte verbreitet und mehrere westliche Länder, einschließlich Frankreich, ins Visier genommen werden.“
47. Aleksey Nikolayevich SHAVROV	„Zu den böswilligen Aktivitäten von Aleksey Shavrov gehören Informationsmanipulation und Desinformationskampagnen in der Tschechischen Republik und in anderen Mitgliedstaaten der Union.“