Die EU-Sanktionen gegen Jacques Baud und die Krise der Meinungsfreiheit

Zur grundrechtlichen Problematik individueller Restriktionen wegen „Desinformation“

Bernhard Wegener

12.06.2026 doi: 10.59704/27a94a71cd768ebe

Am 15. Dezember 2025 setzte der Rat der Europäischen Union (weitere) zwölf Personen und zwei Organisationen auf eine Sanktionsliste, die der Abwehr russischer „Informationsmanipulation und Einflussnahme“ dienen soll. Darunter befindet sich – als Nummer 57 – der Schweizer Militäranalyst, frühere Oberst und langjährige UN- und NATO-Mitarbeiter Jacques Baud. Sein Vermögen ist eingefroren, jede Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen ist verboten, er darf das EU-Gebiet weder betreten noch verlassen. Da Baud bereits in Brüssel lebt, sitzt er dort faktisch fest; ohne funktionsfähige Konten, ohne Einkommen und ohne legale Reisemöglichkeit in seine Heimat Schweiz, die das einschlägige EU-Sanktionsregime nicht übernommen hat.

Die Maßnahme reiht sich in eine (Fehl-)Entwicklung ein, die bislang erstaunlich wenig juristische Aufmerksamkeit erfährt: Seit dem 17. Sanktionspaket vom Mai 2025 trifft das ursprünglich gegen die Funktionsträger despotischer Regime gerichtete Instrumentarium der „restriktiven Maßnahmen“ zunehmend auch Journalisten, Analysten und Publizisten – darunter gelegentlich auch EU-Bürger. Der Fall Baud zeigt exemplarisch, wie weit sich diese Praxis von rechtsstaatlichen Mindeststandards entfernt hat. Schon im Oktober 2025 kam ein Rechtsgutachten der ehemaligen EuGH-Richterin Ninon Colneric und der Völkerrechtlerin Alina Miron (Université d’Angers) zu dem Schluss, dass das gegenwärtige Regime insgesamt mit der EU-Grundrechtecharta und der EMRK unvereinbar sei.

Die gegen private „Desinformanten“ gerichteten nur vermeintlich „smarten“ Sanktionen sind nicht nur grundrechtswidrig, sondern auch dumm. Sie verstärken die Reichweite und Wirkungsmacht der Propaganda, die sie zu bekämpfen suchen, und diskreditieren zugleich die Union selbst. Statt auf die Macht der grundrechtlich garantierten Meinungsfreiheit zu vertrauen, macht sich die überängstlich agierende Union selbst rechtlich angreifbar.

Der Rechtsrahmen: Beschluss (GASP) 2024/2643 und Verordnung (EU) 2024/2642

Die Listung Bauds gründet auf dem Beschluss (GASP) 2024/2643 des Rates vom 8. Oktober 2024 sowie der zu seiner Umsetzung erlassenen Verordnung (EU) 2024/2642. Der Rahmen ermöglicht restriktive Maßnahmen gegen Einzelpersonen, die an Handlungen oder politischen Maßnahmen der russischen Regierung beteiligt sind, welche die Grundwerte der EU und ihrer Mitgliedstaaten, ihre Sicherheit, Unabhängigkeit und Integrität sowie jene internationaler Organisationen und Drittländer untergraben oder bedrohen. Die Listung erfolgt durch Durchführungsverordnung des Rates auf Vorschlag des Hohen Vertreters oder eines Mitgliedstaats, einstimmig, unter Ausschluss der Öffentlichkeit, ohne vorherige Anhörung der betroffenen Person. Die Maßnahmen umfassen das Einfrieren sämtlicher Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen, das Bereitstellungsverbot gegenüber Dritten (Art. 2 VO 2024/2642) sowie für natürliche Personen ein vollständiges Ein- und Durchreiseverbot (Art. 1 Abs. 1 GASP 2024/2643 in der durch Beschluss GASP 2025/963 geänderten Fassung).

Die Sanktion wirkt unmittelbar mit Veröffentlichung im Amtsblatt. Wer mit Baud weiterhin Geschäfte macht oder einen Arbeits- oder Verlagsvertrag mit ihm schließt, riskiert eigene Straf- und

Haftungsfolgen – nach deutschem Recht inzwischen verschärft durch das Sanktionsdurchsetzungsgesetz und das im Januar 2026 verabschiedete Gesetz zur Anpassung von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen (eine ausführliche Darstellung der Sanktionsmechanik findet sich hier).

Der diffuse Vorwurf

Die Durchführungsverordnung (EU) 2025/2568 wirft Baud in wenigen Zeilen vor, er sei „regelmäßig Gast in prorussischen Fernseh- und Radioprogrammen", fungiere als „Sprachrohr für prorussische Propaganda" und verbreite Verschwörungstheorien, „indem er beispielsweise die Ukraine bezichtigt, ihre eigene Invasion herbeigeführt zu haben, um der Nato beizutreten."

Wer sich die Mühe macht und die Vielzahl der Publikationen und öffentlichen Auftritte Bauds näher betrachtet, wird feststellen, dass diese Vorwürfe – auch wenn sie von Unterstützern Bauds oft bestritten werden – wenigstens in Teilen zutreffend sind. So verbreitet Baud die Aussage, die Ukraine habe mit Blick auf die von ihr angestrebte Westintegration ein Interesse an ihrer eigenen Invasion gehabt. Die russische „militärische Spezialoperation" sei von der Ukraine durch einen intensivierten Beschuss der abtrünnigen östlichen Regionen und der Krim provoziert worden. Baud verweist zudem regelmäßig auf eine Aussage des späteren Beraters Selenskyjs für strategische Kommunikation, Oleksij Arestowytsch, aus dem Jahr 2019, wonach nur eine Nato-Mitgliedschaft die Ukraine dauerhaft vor einer Zwangsrussifizierung schützen könne, der Preis dafür aber ein russischer Angriff auf die Ukraine sein werde.

Die Problematik der Vorwürfe liegt demnach zunächst – anders als in der bisherigen Diskussion häufig unterstellt – nicht primär in ihrem fehlenden Wahrheitsgehalt. Problematisch sind die Vorwürfe, weil sie ihrem Inhalt und ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit nach die mit ihnen begründeten massiven Grundrechtseingriffe nicht zu rechtfertigen vermögen. Auch wer – wie der Verfasser dieses Beitrags – den Vorwurf, die Ukraine habe ihre eigene Invasion provoziert, für irreführend hält, wird diese Behauptung doch ohne weiteres als grundrechtlich geschützte Meinungsäußerung einordnen können (zu den hier nicht weiter thematisierten Eingriffen in weitere Grundrechte und Grundfreiheiten, siehe hier). Gerade weil sich die Europäische Union in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg auf der Seite der Ukraine mit finanzieller, militärischer, logistischer und humanitärer Hilfe engagiert, muss die öffentliche Auseinandersetzung über Anlass, Sinn, Art und Ziele dieser Unterstützung innerhalb der Union offen geführt werden können. Die Sanktionierung abweichender Meinungsäußerungen erscheint gerade in Kriegszeiten als problematische Verengung des Diskurses.

Auch das EU-Sanktionsregime und die konkrete Listung Bauds erkennen diese Problematik durchaus an. Die Meinungsäußerungen Bauds werden deshalb – jedenfalls dem Wortlaut der Beschlüsse nach – auch nicht für sich genommen zum Anlass der Sanktionen gemacht. Die Sanktionen werden vielmehr mit dem zusätzlichen Vorwurf begründet, sie stünden in einem inneren Zusammenhang mit „Handlungen oder politische[n] Maßnahmen, die der Regierung der Russischen Föderation zuzurechnen sind und die die Stabilität oder die Sicherheit in einem Drittland (Ukraine) untergraben oder bedrohen". Baud sei für diese Regierungsmaßnahmen verantwortlich, setze diese Maßnahmen um oder unterstütze sie.

Woraus sich dieser behauptete Zusammenhang zu Maßnahmen der russischen Regierung eigentlich ergibt, wird in öffentlich zugänglichen Dokumenten allerdings nicht erläutert. Baud verweist – soweit erkennbar zu Recht – darauf, er sei seit dem russischen Überfall auf die Ukraine nicht mehr in russischen Medien aufgetreten, um jeden Verdacht näherer Verbindungen zu Russland gar nicht erst aufkommen zu lassen. Die Sanktionsanordnung der EU spricht auch nur sehr unbestimmt von „prorussischen Fernseh- und Radioprogrammen" und von der Verbreitung „prorussischer Propaganda". Was „prorussisch" ist, ist aber Definitionsfrage und kann der EU dazu dienen, Kritiker der eigenen politischen Positionen in weitem Umfang zu sanktionieren. Auch der Begriff der „Unterstützung" von russischen Regierungsmaßnahmen

erscheint vollkommen konturenlos. Offenbar soll es insoweit bereits genügen, ein dem Kreml genehmes feindliches Narrativ zu verbreiten. Die auf die Sanktionierung Bauds bezogene Formulierung des stellvertretenden deutschen Regierungssprechers Martin Giese in der Bundespressekonferenz vom 17. Dezember 2025 („alle, die auf diesem Feld unterwegs sind, müssen damit rechnen, dass es auch ihnen passieren kann") klingt vor diesem Hintergrund weniger wie die eines Regierungsvertreters in der der Grundrechte-Charta unterworfenen Union als wie die Drohung eines russischen Offiziellen.

Die Unbestimmtheit des Sanktionsregimes und die Idee der Meinungsfreiheit

Die Unbestimmtheit der gegen Baud gerichteten Vorwürfe ist Ausfluss der Unbestimmtheit, die schon die Tatbestände der rechtlichen Grundlagen des Sanktionsregimes kennzeichnet. Besonders problematisch erscheint dabei Art. 2 Abs. 3 lit. a, iv) VO (EU) 2024/2642, der auch die Rechtsgrundlage für die gegen Baud ergriffenen Maßnahmen bildet. Danach genügt für die Sanktionierung von Privatpersonen die „Planung, Steuerung, unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an, die Unterstützung oder anderweitige Erleichterung des Einsatzes koordinierter Informationsmanipulation und Einflussnahme". Diese Begriffe lassen dem Rat einen nahezu unbegrenzten Ermessensspielraum. „Erleichtert" nicht jede Meinungsäußerung, die von den offiziellen politischen Positionen der EU abweicht, die koordinierte Informationsmanipulation und Einflussnahme der russischen Regierung? Wo schon der Tatbestand keine Konturen aufweist, droht die Sanktion zum Instrument politischer Disziplinierung zu werden. Der Fall Jacques Baud zeigt beispielhaft, dass die EU-Organe bereit sind, diese selbst geschaffenen Sanktionstatbestände denkbar weit zu interpretieren.

Schon das Sanktionsregime als solches erscheint deshalb als unvereinbar mit Art. 11 EU-Grundrechte Charta. Zwar hat das EuG im Urteil RT France vom 27.7.2022 (T-125/22, Rn. 75 ff.) die entsprechenden Rechtsgrundlagen für tauglich befunden, ein Verbot der Sendetätigkeit des Senders RT (Russia Today) zu rechtfertigen. Es hat dabei allerdings entscheidend darauf abgestellt, dass der Sender „unter der ständigen direkten oder indirekten Kontrolle durch die Führung der Russischen Föderation stand" (Rn. 174) und in deren Auftrag „kontinuierliche und konzertierte Propagandaaktionen durchgeführt" habe. Und auch in seinem Urteil über die gegen den Leiter der russischen Nachrichtenagentur „Rossiya Segodnya" Dimitrii Kiselev verhängten Sanktionen (T-262/15 v. 15.6.2017) hat das EuG zu Recht betont, dass der Begriff der „Unterstützer" der russischen Propaganda im Interesse des effektiven Schutzes der Meinungsfreiheit auf einen auf objektive Weise eng begrenzten Kreis von Personen beschränkt bleiben müsse (Rn. 74 ff.). Die ausnahmsweise Rechtfertigung der gegen Kiselov verhängten Sanktionen ergebe sich vor diesem Hintergrund aus seiner Position als Leiter einer staatlichen russischen Nachrichtenagentur, aus dem radikalen Charakter seiner propagandistischen Äußerungen, aus seiner Einbindung in den russischen Machtapparat und aus der faktisch nur sehr relativen Einschränkung seiner Meinungsäußerungsfreiheit.

Jacques Baud wird Vergleichbares, soweit erkennbar, nicht vorgeworfen. Als in der EU lebende und arbeitende Person wird er durch die Sanktionen in seiner Meinungsfreiheit auch viel unmittelbarer beschränkt als ein in Russland lebendes Mitglied der russischen Nomenklatura. Baud mag ein „Russlandversteher" sein, der schon wegen seiner lebenslangen Beschäftigung mit dem Land für die russische Politik mehr Verständnis aufbringt, als es der Union gefällt. Gerade die gedankliche Irritation durch entsprechende Äußerungen Andersdenkender ist es aber, auf die die grundrechtlich garantierte Meinungsäußerungsfreiheit abzielt.

Der EuGH betont in ständiger Rechtsprechung die für die demokratische Gesellschaftsordnung der Union fundamentale Bedeutung der Meinungsfreiheit: „Dieses in Art. 11 der Charta gewährleistete Grundrecht 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." (EuGH, C-203/15 und C-698/15, 21.12.2016, Tele2 Sverige, Rn. 93). Das EuG hat in

seiner oben zitierten RT France-Entscheidung ergänzend auf die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verwiesen, der – insoweit ganz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entsprechend – stets betont, dass die Freiheit der Meinungsäußerung eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft bilde (EGMR, 22479/93, 28.9.1999, Öztürk/Türkei, § 49). Vorbehaltlich des Art. 10 Abs. 2 EMRK gelte diese Freiheit nicht nur für günstig aufgenommene oder als unschädlich oder unwichtig angesehene „Informationen" oder „Ideen", sondern – im Einklang mit den Erfordernissen von Pluralismus, Toleranz und Aufgeschlossenheit, ohne die es keine „demokratische Gesellschaft" gebe – auch für solche, die verletzen, schockieren oder beunruhigen (EGMR, 5493/72, 7.12.1976, Handyside/Vereinigtes Königreich, § 49; vgl. auch EGMR, 28470/12, 5.4.2022, NIT S.R.L./Republik Moldau, § 177 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Wie diese Idee der Meinungsfreiheit mit der Sanktion der Äußerungen Jacques Bauds vereinbar sein soll, erschließt sich deshalb auch und gerade dann nicht, wenn man dessen Meinungen mit sehr guten Gründen für irrig und irritierend ansieht.

Zur Unverhältnismäßigkeit der Sanktionen

Auch wenn sich die Sanktionen damit schon aus sich heraus als unzulässiger Eingriff in die Meinungsfreiheit erweisen, lohnt ein ergänzender Blick auf die Frage nach ihrer (Un-)Verhältnismäßigkeit.

Nach Art. 2 Abs. 1 VO 2024/2642 werden „sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Eigentum oder Besitz, der in Anhang I aufgeführten natürlichen […] Personen […] sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden […] eingefroren". Nach Art. 2 Abs. 2 VO 2024/2642 dürfen den sanktionierten Personen „weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen." Ausnahmen sind nach Art. 3 VO 2024/2642 nur insoweit möglich, als es um die Befriedigung der Grundbedürfnisse der sanktionierten Personen und ihrer Familienangehörigen und um die Finanzierung ihrer Rechtsverteidigung geht. Wie der insoweit vergleichbare Fall des Berliner Journalisten Hüseyin Doğru zeigt, wird darunter zumindest von den deutschen Behörden lediglich eine finanzielle Ausstattung auf Existenzminimumsniveau verstanden. Nach Art. 1 Abs. 1 GASP 2024/2643 sind die Mitgliedstaaten zudem verpflichtet, „zu verhindern, dass im Anhang aufgeführte natürliche Personen in ihr Hoheitsgebiet einreisen oder durch ihr Hoheitsgebiet durchreisen".

In ihrer Härte, ihrer Umfänglichkeit und in ihrer prozessualen Überfallsartigkeit bewegen sich diese Maßnahmen klar außerhalb jeder Verhältnismäßigkeit. Ihre restriktive Macht sollte nach der ursprünglichen Intention des Sanktionsregimes der Macht der zu sanktionierenden Machtpolitiker und Oligarchen entsprechen. Im Fall Baud richten sich diese Instrumente gegen einen schweizerischen Pensionär. Vermögensentzug, Bereitstellungsverbot, Ein- und Ausreiseverbot, faktisches Berufsverbot sowie monatliche Existenzpauschalen sind scharfe fundamentale Eingriffe. Dass die Betroffenen demgegenüber auf einen erst nachträglich zu erlangenden, mühsamen und zeitraubenden Rechtsschutz verwiesen sind, macht die Lage für sie besonders problematisch. Dass all dies eine rechtlich akzeptable, verhältnismäßige unionale Reaktion auf unliebsame Meinungsäußerungen sein soll, lässt sich mit gutem Gewissen nicht vertreten.

Dumme Sanktionen und die Krise der Meinungsfreiheit

Die Union rechtfertigt ihre Sanktionen gegen Baud und andere Privatpersonen unter Hinweis auf den Krieg, die Bedrohung durch hybride Operationen und das öffentliche Interesse an einem widerstandsfähigen Informationsraum. Das sind ernstzunehmende Anliegen. Aber sie rechtfertigen keine Praxis, die die rechtsstaatliche Architektur der Union selbst untergräbt. Die EU verletzt mit ihrem Vorgehen nicht nur die Grundrechte der sanktionierten Personen. Sie beschädigt zugleich ihr eigenes Ansehen als Rechts- und Wertegemeinschaft. Das wird dem von prorussischer, Trumpscher und rechtspopulistischer Seite gepflegten antieuropäischen Narrativ weiteren Auftrieb geben. Die rechtswidrigen, hysterisch anmutenden und dummen Sanktionen sind damit Ausdruck einer weiter ausgrei-

fenden Krise der Meinungsfreiheit. Es steht zu hoffen, dass die Unionsgerichtsbarkeit dieser Fehlentwicklung einen hinreichend mächtigen Riegel vorschieben wird.

AUTOR*IN

Bernhard Wegener

Prof. Dr. Bernhard Wegener M.A. (Brügge) ist Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

EMPFOHLENE ZITATION

Wegener, Bernhard: Die EU-Sanktionen gegen Jacques Baud und die Krise der Meinungsfreiheit: Zur grundrechtlichen Problematik individueller Restriktionen wegen „Desinformation“, Verfassungsblog, 12.06.2026, doi: 10.59704/27a94a71cd768ebe.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260612-190639-0.